REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
15 de novembro de 1889
Câmara dos Deputados
COLEÇÃO
João Camilo de Oliveira Torres
A Democracia Coroada

COLEÇÃO

João Camilo de Oliveira Torres

A Democracia Coroada

Mesa da Câmara dos Deputados
55ª Legislatura – 2015-2019

Presidente
Rodrigo Maia

1º Vice-Presidente
Fábio Ramalho

2º Vice-Presidente
André Fufuca

1º Secretário
Giacobo

2ª Secretária
Mariana Carvalho

3º Secretário
JHC

4º Secretário
Rômulo Gouveia

Suplentes de Secretário

1º Suplente
Dagoberto Nogueira

2º Suplente
César Halum

3º Suplente
Pedro Uczai

4º Suplente
Carlos Manato

Diretor-Geral
Lúcio Henrique Xavier Lopes

Secretário-Geral da Mesa
Wagner Soares Padilha

Câmara dos
Deputados

COLEÇÃO
João Camilo de Oliveira Torres

A Democracia Coroada

Teoria política do Império do Brasil

Centro de Documentação e Informação
Edições Câmara
Brasília | 2017

CÂMARA DOS DEPUTADOS

DIRETORIA LEGISLATIVA
Diretor Afrísio de Souza Vieira Lima Filho

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO
Diretor André Freire da Silva

COORDENAÇÃO EDIÇÕES CÂMARA DOS DEPUTADOS
Diretora Ana Lígia Mendes

Projeto gráfico e capa Mariana Rausch Chuquer
Diagramação Giovanna Fernandes e Leandro Sacramento
Preparação Luzimar Paiva

O texto desta edição foi baseado no da 2ª edição revista da Editora Vozes de 1964.

Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação – Cedi
Coordenação Edições Câmara – Coedi
Anexo II – Praça dos Três Poderes
Brasília (DF) – CEP 70160-900
Telefone: (61) 3216-5809
editora@camara.leg.br

COLEÇÃO
João Camilo de Oliveira Torres
n. 2 PDF

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

Torres, João Camilo de Oliveira, 1915-1973.
A democracia coroada [recurso eletrônico]: teoria política do Império do Brasil / João Camilo de Oliveira Torres. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.–(Coleção João Camilo de Oliveira Torres; n. 2 PDF)

Versão PDF.
Modo de acesso: livraria.camara.leg.br
Disponível, também, em formato impresso.
ISBN 978-85-402-0667-0

1. Teoria política, Brasil, Império (1822-1889). 2. História política, Brasil, Império (1822-1889). I. Título. II. Série.

CDU 321.01(81)(091)

ISBN 978-85-402-0666-3 (papel) ISBN 978-85-402-0667-0 (PDF)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

A arte da política dificilmente pode ser captada, em sua plenitude, se não levarmos em consideração elementos que passam despercebidos no nosso cotidiano. Apenas com o tempo, mediante reflexão madura e desapaixonada, torna-se possível vislumbrar o panorama em que os protagonistas políticos se inseriam, os limites a que se achavam submetidos e os objetivos que almejavam quando de suas decisões.

É justamente por reconhecer essa realidade que a Câmara dos Deputados procura trazer à luz estudos que tenham como objeto precípuo de análise nossa identidade nacional.

João Camilo de Oliveira Torres foi um original e dedicado estudioso dos problemas institucionais brasileiros. Suas reflexões, vastas e profundas, materializaram-se em extensa bibliografia. Com o lançamento da coleção "João Camilo de Oliveira Torres", a Edições Câmara busca resgatar esse pensador e facilitar o acesso a suas obras.

Deputado Rodrigo Maia

Presidente da Câmara dos Deputados

PREFÁCIO

João Camilo de Oliveira Torres:
um brasileiro e um Brasil a ser contado.

Com a reedição da coleção João Camilo de Oliveira Torres, a Câmara dos Deputados dá início a sua linha editorial "Legado", por meio da qual pretende oferecer ao público, entre outros temas relevantes, obras fundamentais à compreensão de nossa identidade nacional.

João Camilo de Oliveira Torres foi um verdadeiro gigante do pensamento brasileiro. Escritor, historiador e jornalista, procurou entender o Brasil – mais especificamente o Estado brasileiro – a partir de suas origens, seguindo sua evolução ao longo do tempo. Nasceu em 31 de julho de 1915 na cidade de Itabira-MG. Diplomou-se em filosofia pela Universidade do Brasil e começou a escrever para jornais em 1937. Foi professor de filosofia moral e de história do Brasil em diversas universidades mineiras. Pertenceu à Academia Mineira de Letras e ao Instituto Histórico e Geográfico de Minas Gerais e, em 1959, foi eleito membro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Faleceu em sua mesa de trabalho, no gabinete da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em Minas Gerais, no ano de 1973, vítima de colapso cardíaco.

Ao longo de sua carreira historiográfica, João Camilo de Oliveira Torres idealizou aquilo que seria sua História das Ideias Políticas no Brasil, composta de doze títulos. Apesar de não ter sido concluída, a obra é, sem dúvida, sua maior contribuição ao pensamento político brasileiro. *A democracia coroada: teoria política do Império do Brasil*, por exemplo, recebeu os prêmios "Cidade de Belo Horizonte", em 1952, e "Joaquim Nabuco", da Academia Brasileira de Letras, em 1958.

É com o objetivo de resgatar a obra desse pensador singular que a Edições Câmara, consciente de seu papel na promoção e difusão do patrimônio cultural do Brasil e de suas instituições, lança a presente coleção. Que esta seja uma grande contribuição

para a formação da sociedade brasileira e para seu reencontro com as origens de nossa identidade nacional.

Evandro Gussi

Deputado Federal

A Democracia Coroada

Teoria política do Império do Brasil

À memória de
Luis Camilo de Oliveira Neto,
Irmão e Mestre

A Dom Pedro de Orléans e Bragança
e Milton Campos

Homo non ordinatur ad communitatem politica secundum se totum, et secundum omnia sua.

Summa Theologica, III, q. 21, a. 4.

Jussu Dei, per quem Reges regnant; proclamation subditorum, a quibus dominium transfertur iin principes, per jus gentium (Pelo mandado de Deus, por quem reinam os reis, pela proclamação dos súditos, pelos quais se transmite o poder aos príncipes, segundo o direito das gentes).

ANTÔNIO DE SOUSA DE MACEDO, Lusitania Liberata.

... tendo-nos requerido os povos deste Império, juntos em câmaras municipais, que nós quanto antes jurássemos e fizéssemos jurar o projeto da Constituição, que havíamos oferecido às suas observações para serem depois presentes à nova Assembleia Constituinte, mostrando o grande desejo que tinham de que ele se observasse já como Constituição do Império, por lhes merecer a mais plena aprovação, e dele esperarem a sua individual e geral felicidade política...

Preâmbulo-justificação da Carta de lei promulgando a Constituição Política do Império do Brasil, datada de 25 de março de 1824.

Un tyran peut être élu au suffrage universel, et n'être pas moins tyran pour cela. Ce qui importe, ce n'est pas l'origine des pouvoirs, c'est le controle continu et efficace que les gouvernés exercent sur les gouvernants.

ALAIN, Politique, Paris, 1952, p. 9.

PREFÁCIO À SEGUNDA EDIÇÃO

Este livro teve um mérito, não dele, muito menos de seu autor, mas do assunto: revelar aos brasileiros de hoje a originalidade e a adequação das instituições imperiais. Generosamente recebido pela crítica, e premiado pela Academia Brasileira de Letras, a 1ª edição foi consumida rapidamente. Agora, cuidamos de reeditá-lo.

Atendendo a sugestões críticas e às próprias pesquisas que fizemos posteriormente, retocamos grandemente alguns capítulos. Lembramos ao leitor que, principalmente, as questões ligadas à federação e à queda do Império foram objeto de pesquisas posteriores, que muito contribuíram para alterar o presente livro, pesquisas que podem ser apreciadas em profundidade nos volumes *A formação do federalismo no Brasil* e *O presidencialismo no Brasil*. De certo modo à margem, como complemento e desdobramento do presente volume, realizamos outros trabalhos, além dos citados, como *O Conselho de Estado* e *Os construtores do Império,* além da edição anotada dos *Conselhos à regente* de D. Pedro II.

Este livro, como se sabe, é uma obra otimista, a revelar a capacidade dos estadistas brasileiros para a solução dos problemas nacionais. Continuamos, hoje como na época da redação da presente obra, achando que, se nossos bisavós puderam pôr em prática a "democracia coroada", enfrentando cabalmente os problemas políticos da sociedade liberal num país de fazendas e escravos, os bisnetos dos conselheiros saberão resolver os problemas não mais difíceis da organização da sociedade justa numa economia em desenvolvimento.

Queremos agradecer de público a todos os que, lendo a primeira edição, formularam críticas e observações, correções e emendas, o que foi muito útil para esta segunda edição. Assim, também, queremos agradecer à Editora Vozes e a seu diretor, Frei Ludovico Gomes de Castro, por ter, novamente, nos acolhido entre os seus editados.

Belo Horizonte, 31 de outubro de 1963.

J.C.O.T.

EXPLICAÇÃO PRÉVIA

Pertence este livro à série iniciada com *O positivismo no Brasil*. Isto porque há uma série, que se realizará à medida que a vida permitir ao autor que ponha em prática o seu intento. Não se pensa, evidentemente, à vista dos muitos e notórios empecilhos que a isto se opõem, na elaboração dos diferentes volumes dentro de uma sequência; cada qual se fará quando possível. Iremos trabalhando e as plantas nascerão a seu tempo. Afinal, a ninguém é dado saber quando chove e se fará sol sempre que se deseja…

Esta série, que já está no segundo volume, o que não deixa de ser auspicioso, tem por objeto o estudo da história das ideias no Brasil. Pretendemos, dentro dos métodos e intenções da disciplina que se intitula a "história das ideias", analisar os diferentes sistemas ideológicos que exerceram influência no Brasil, seja em seu desenvolvimento político, como no caso presente, seja na formação espiritual, seja ainda na vida religiosa ou social.

Ora, poucos temas existem à disposição do historiador brasileiro de interesse igual ao desenvolvimento político do Império, visto pelo ângulo e segundo as perspectivas da história das ideias. Não, propriamente, a história do século XIX brasileiro através dos acontecimentos, ou pelas pessoas, ou, por exemplo, da organização da sociedade imperial. Mas as origens, a estrutura e as transformações do complexo ideológico que estava na raiz da ação dos homens políticos do Império, a "ideologia" que impulsionou a nossa história no período imperial. E, portanto, o quadro em que se moveram homens e acontecimentos.

Essa posição justifica o tratamento dado aos temas e o plano da obra: após uma introdução mais ou menos inevitável, um apanhado de conjunto acerca das raízes ideológicas e históricas da situação política do Brasil em 1822, seguindo-se a parte principal do livro, isto é, o estudo das instituições do regime imperial e as suas transformações mais importantes, análise feita de acordo com pensamento dos mais abalizados mestres da doutrina e os estadistas de mais destacada influência; por último, acompanharemos rapidamente as fases principais do desenvolvimento da organização

política imperial, destacando em capítulo especial posição singular do Imperador D. Pedro II, o que se justifica perfeitamente.

Não será obra para os mestres, que nada verão de novo, a não ser opiniões, nem sempre valiosas, interessantes ou oportunas do autor. Mas, para os principiantes, para aqueles que desejam conhecer a matéria e necessitam do *background* respectivo, pretende ser útil este ensaio, pelo menos quanto às fontes consultadas, nem sempre de fácil acesso.

Reconhecemos que a matéria apresenta ainda pontos obscuros e difíceis e que muitas pesquisas se impõem – a província, o município, a história eleitoral, por exemplo, são temas que devidamente tratados encheriam volumes. Acreditamos, todavia, que, dentro dos limites traçados, conseguimos oferecer uma contribuição útil aos estudantes.

Deve ficar bem claro, além disto, que este livro é uma obra histórica, apenas; analisa e estuda os problemas unicamente segundo as perspectivas do historiador, dentro das categorias, motivações e preocupações da ciência histórica. Pode não chegar nem a isto; não pretende ir além disto. Nestas condições, a discussão e a apreciação de temas especializados, referentes a questões jurídicas, não visará senão a esclarecer o pensamento dos tratadistas e autores, tornando-o mais acessível e claro à mentalidade moderna; jamais se tentará a colocação dos problemas à luz da situação das doutrinas no estado atual dos estudos; para tanto falece-nos a necessária competência.

Da mesma forma, a discussão dos numerosos assuntos de caráter político que surgirão no decorrer deste ensaio não visará senão compreender e explicar a significação dos debates no desenvolvimento da monarquia brasileira. Se destas investigações ocorrerem lições aproveitáveis para os "males do presente", tal proveito virá de acréscimo, e gratuito, já que outro não foi o intento nosso que a satisfação desta curiosidade de saber e aprender que o Filósofo coloca na primeira linha de sua *Metafísica,* como a fonte e origem da filosofia e de outros modos de ocupar o espírito... E o tempo.

Esperamos, finalmente, que os críticos não nos tomem a mal as muitas repetições, as idas e vindas aos mesmos lugares. Não é esta uma obra de arte; a preocupação maior aqui – a procura da verdade – não nos permitiu cuidar das galas do estilo. Antes

cansar o leitor com repetições enfadonhas, a deixá-lo insatisfeito. Acreditamos que o leitor, paciente e resignado, perdoará estas e outras falhas.

Queremos deixar bem claro ainda que, versando quase todo o livro temas de debates em torno de ideias, as necessidades da exposição obrigaram-nos a, de certo modo, participar na discussão, não tanto para expor o nosso ponto de vista pessoal sobre o assunto – o que, aliás, pode ter acontecido em mais de um caso – mas para explanar melhor aquilo que nos pareceu ser a tendência dominante, a "interpretação oficial". Igualmente os julgamentos de valor efetuados neste livro não devem ser levados à conta de resultado da peculiar e exclusiva maneira de apreciarmos a importância dos homens, dos fatos, das instituições, mas, tão somente, a solução mais condizente com determinados pontos de vista que consideramos a exata e fiel descrição da situação histórica que nos serve de tema. Nós partimos do princípio de que existe uma determinada doutrina política subjacente ao conjunto das instituições do Império brasileiro. Como consequência, analisamos, debatemos e apreciamos os fatos, os homens e as instituições à luz dessa doutrina. As pesquisas que motivaram este ensaio levaram-nos a concluir pela existência de uma como que *Weltanschauung* política – expressa em discursos, livros e pareceres – e na orientação geral do Conselho de Estado, a qual nos ofereceu a base ideológica e doutrinária do presente trabalho. Assumimos esta posição para que nos fosse permitido entender os contornos íntimos da organização política do Império. Igualmente, se comparamos regimes, não o fazemos para demonstrar superioridades (e em tais casos a conclusão varia de pessoa para pessoa), mas para mostrar, pela diferença, a maneira de ser do fenômeno estudado.

Por último, cumprimos o grato dever de apresentar os nossos agradecimentos aos que, em grande número, trouxeram o seu valioso apoio e cooperaram para que se tornasse possível a execução deste trabalho. Sem esta benévola coadjuvação, jamais teríamos atingido a qualquer resultado positivo. Assim, queremos declarar aqui a nossa gratidão e as nossas homenagens.

Em primeiro lugar cumpre-nos agradecer a S.A.I. o príncipe D. Pedro de Orléans e Bragança que nos facilitou o acesso a valiosos documentos de seu arquivo particular – como os preciosos *Conselhos à regente* do Imperador D. Pedro II – e ao historiador

Guilherme Auler por seu indispensável auxílio nas pesquisas realizadas em Petrópolis. Destacaremos, também, o saudoso Dr. Alcindo Sodré, primeiro diretor do Museu Imperial, e o Dr. Lourenço Luís Lacombe, pelos documentos inéditos que nos comunicaram, e o Dr. Vilhena de Morais, pela gentileza de sua acolhida nas visitas que fizemos ao Arquivo Nacional. Igualmente devo registrar minha gratidão aos dedicados diretores do Arquivo Público Mineiro, o Dr. Oscar Bhering e o Dr. João Gomes Teixeira, assim como aos devotados funcionários do estabelecimento, pelas facilidades que nos ofereceram nas numerosas pesquisas realizadas no estabelecimento. Aos professores Orlando M. Carvalho, Francisco de Assis Magalhães Gomes e Mário Casassanta, que nos confiaram raros exemplares de suas bibliotecas particulares, também os nossos agradecimentos.

Não podemos deixar de registrar o interesse, sempre desvanecedor, que sempre demonstraram por nossas pesquisas o Sr. Milton Campos e o Príncipe D. Pedro, interesse que constituiu estímulo permanente ao autor em meio dos trabalhos e dificuldades que cercaram a elaboração do livro.

Tendo este livro, ainda em manuscrito, recebido o Prêmio Cidade de Belo Horizonte, criado na administração do prefeito João Franzen de Lima e regulamentado na do Sr. Américo R. Giannetti, cumprimos o grato dever de render as nossas homenagens à nossa capital, na pessoa de seus dedicados administradores, e, igualmente, registrar os nomes dos rigorosos e competentes membros da subcomissão de erudição do mencionado concurso, os professores Carlos de Campos, Orlando M. Carvalho e o historiador João Dornas Filho, que se houveram com senso crítico, objetividade e imparcialidade. Informamos, a respeito, que submetemos o texto que compareceu ao concurso a uma radical e impiedosa remodelação.

Devemos, igualmente, consignar a nossa gratidão aos professores Amaro Xisto de Queirós, Francisco Iglesias e João Etienne Filho por haverem lido e formulado úteis observações ao manuscrito original e, à senhora Sarah Dahmer, por haver executado a *performance* de reduzi-lo a um texto datilografado limpo e escorreito.

Por último registraremos as lições e a orientação com que Luís Camillo de Oliveira Netto assistiu ao trabalho de elaboração da obra, assim como os auxílios que prestou nas pesquisas realizadas no Rio.

E ao Sr. Octávio Tarquínio de Sousa e à Livraria José Olympio Editora, por haverem honrado o nosso trabalho, incluindo-o na coleção Documentos Brasileiros, os nossos agradecimentos.

Afinal, uma obra histórica é sempre trabalho de equipe, mesmo quando tem um só a assinar.

João Camillo de Oliveira Torres

Belo Horizonte, 6 de janeiro de 1954.

INTRODUÇÃO

Livro de História, e de História das Ideias, a primeira ocupação deste será situar os problemas em seu tempo; cabe-nos, preliminarmente, compreender a situação histórica em que se moveram os homens nos quais se encarnaram os temas aqui estudados.

Ora, o presente ensaio tem por objeto a repercussão da ideologia constitucional do século XIX na vida brasileira; isto é, a maneira pela qual o "Estado liberal" se organizou no Brasil e as ideias do liberalismo se introduziram neste país, exatamente esse plurívoco "liberalismo" que assume tão variadas e multiformes significações...

Para as gerações que sofreram as grandes transformações do século XX surge quase como um sonho a aventura do liberalismo – a construção de um mundo fundado unicamente na liberdade e, o que mais nos aflige, nós que vivemos sob o reino dos instintos desencadeados, a política feita unicamente segundo os ditames da razão pura, deliberadamente afastadas todas as influências noturnas e antigas da tradição e as ofuscantes claridades da fé. Uma cidade construída unicamente de acordo com as coordenadas cartesianas, eis o grande sonho daqueles homens singulares, sonho que nos aparece hoje como uma aventura de proporções apocalípticas e que se reveste das tonalidades de certas rebeldias funestas de que o Velho Testamento está cheio.

Consistiu o século XIX numa restauração e numa revolução. Como restauração, tivemos o restabelecimento das práticas tradicionais da democracia limitada da Idade Média, restabelecimento que Fénelon tentara no auge do absolutismo, este mesmo Fénelon que se insurgira contra o galicanismo. E a revolução foi o aparecimento da noção de administração pública num governo nacional. Tecnicamente, um rei medieval não governava e, principalmente, não administrava a coisa pública em âmbito nacional. Cuidava unicamente da ordem e da justiça, dos aspectos formais e jurídicos do Estado. Quase tudo o que hoje denominamos "governo" e "administração" competia às câmaras municipais e órgãos semelhantes. Por estas e outras é que, na Inglaterra, a Câmara dos Comuns, ou,

antes, das Comunas, veio a ter a preponderância que assumiu: o estabelecimento de uma administração pública nacional.

A grande invenção, porém, de um século que se orgulhava de seu republicanismo seria a monarquia constitucional, o cabinet government. Esta, a sua originalidade: a república, ao contrário, era coisa antiga; se dermos ao termo o significado corrente – um Poder Executivo forte, distinto realmente do legislativo, e com ele proveniente dos sufrágios populares – tal regime era conhecido dos antigos, com fiel descrição nas Escrituras (1 Mac 8, 14-16). A monarquia tradicional – um chefe de estado hereditário, com funções guerreiras e justiceiras, também faz parte do patrimônio das noções políticas universais e da experiência geral dos homens, pois a passagem da barbárie à civilização se faz, quase sempre, por seu intermédio.

A ideia, porém, da monarquia constitucional: um rei com funções de chefe de Estado; a orientação do governo, a administração pública, as finanças e outros assuntos, sob a fiscalização da representação nacional; um documento escrito, colocado em posição superior na hierarquia das leis, fixando os limites e atribuições do Estado e os direitos dos cidadãos: eis a grande criação do século XIX.

A monarquia constitucional teve por inventores, principalmente, homens que amavam a liberdade e desconfiavam das utopias e sabiam que a liberdade nasce da limitação do poder e que "todo poder corrompe e todo poder absoluto corrompe absolutamente". É uma teoria da liberdade que se funda no reconhecimento de que a luta pelo poder está sujeita a terríveis tentações e que nem os povos, nem os reis, nem os políticos, podem ter poderes absolutos, que deles usarão mal.

A doutrina constitucionalista reconhece que a hereditariedade da coroa é benéfica, pois possibilitará a existência de um árbitro neutro e relativamente imparcial e, o que importa mais, colocará o poder supremo fora do alcance das ambições dos estadistas e oferecerá ao povo um representante supremo da pátria que não pertence a partidos e simbolizará, encarnando-a numa pessoa viva e concreta, a sobrevivência da comunidade nacional, no tempo e no espaço. O rei, por seu lado, terá a vontade sujeita aos limites que a Constituição estabelece a todos os poderes, enquanto que o Poder Executivo se exercerá por intermédio de ministros responsáveis. Os ministros, isto é, os homens que lutam pelo poder,

sujeitos a ambições e conduzindo partidários fanáticos, sedentos de mando e de outras coisas, terão igualmente limites e peias: não são os donos da situação. O povo elegerá seus representantes e por meio deles controlará o governo; imporá sua vontade ao executivo e dominará soberanamente o legislativo. Mas o sistema bicameral traçará limites à ação dos representantes do povo e assegurará direitos às elites.

Patenteia-se, nesse esquema, o cuidado de evitar os perigos provenientes da corrupção das três formas clássicas de governo. Os fundadores da monarquia constitucional tinham Aristóteles no subconsciente e *sabiam* que a monarquia se transforma em despotismo, a aristocracia em oligarquia, e a democracia em demagogia. E limitavam umas pelas outras. Sabiam que essa "desconfiança do poder"[1] que Duclos associa às experiências monárquicas e que inexiste nas repúblicas "naturais", isto é, naquelas que surgiram sem antecedentes monárquicos, deve ter um caráter geral, pois todo homem que luta pelo poder não imporá, por si, limites à sua ambição. Conheciam o valor dos governos legítimos, temiam as usurpações, amavam a liberdade e sabiam que tanto os tiranos como as multidões sem freio constituem ameaças...

Afinal, tratava-se de garantir o cidadão contra os poderes.

Hoje, dadas as condições sociais, pede-se ao Estado para garantir o cidadão contra as formações sociais maciças.

Temos, por fim, o capítulo das relações sociais e econômicas no Estado liberal. Sabiam os velhos liberais que a propriedade é uma condição de liberdade, e devemos reconhecer a obra da Revolução Francesa no tocante à formação de uma das economias rurais mais distribuídas de que há memória. O esforço empreendido para a constituição de uma sociedade liberal típica – uma sociedade de pequenos proprietários independentes, em que todos fossem economicamente autônomos – responde, por si, a muitas das críticas tradicionais ao indiferentismo econômico do velho liberalismo, ou à sua cooperação para o capitalismo, esta muito mais decorrente da ausência de previsão das consequências de certos atos, do que de qualquer outro motivo.

Ora, a posição democrática, hoje, como nos dias da Independência, não teria definição mais justa do que estas nobres palavras de um estadista mineiro da atualidade:

> A supressão de privilégios em favor de pessoas, de grupos ou de classes é a grande tarefa da democracia moderna, cujo conteúdo é a igualdade, ao lado da liberdade, que é sua base e seu clima (...). Não só a opressão política e a econômica, como a dos mitos e a do número, são fatores inibitórios da liberdade, que impedem a expansão legítima e espontânea da personalidade.[2]

Mas, perguntar-se-á: que é um privilégio? E os casos em que a ausência de discriminação legal coloca o fraco desamparado em face do forte? Não se considerou, durante certo tempo, que as convenções entre sindicatos afetavam a liberdade de contrato e de associação, por um apego rigorista a fórmulas superadas? Pois do lado patronal não desapareceu, na grande empresa capitalista, a figura do "patrão" tradicional, substituído pela companhia abstrata, pela sociedade anônima?...

Completando a citação que fazíamos, diremos que, nas condições presentes do mundo, o ideal democrático poderia assumir outra forma, complementar à primeira, assim descrita:

> O combate a esses fatores se fará, sobretudo, pela dignificação do trabalho e pela sua implantação na base da ordem jurídica, que não encontra mais o seu repouso apenas na ideia de propriedade privada, mas institui o trabalho em fonte dos direitos, inclusive o de fazer participar os que trabalham dos frutos do labor comum.[3]

E tal devemos procurar, não numa sociedade de indivíduos atomizados, mas de pessoas integradas nos grupos naturais, pessoas livres, contudo.

Para a consecução dos objetivos da democracia, os homens do século XIX inventaram o sistema de equilíbrios da monarquia constitucional: visava-se com isto garantir os cidadãos contra a opressão proveniente do poder político, tanto em suas formas conhecidas, quanto em algumas imprevisíveis, mas de que tinham a intuição, como as que surgem, hoje, em consequência das transformações na estrutura da sociedade, da presença das massas, da propaganda e de outros fatores novos de perturbação – "o mito e o número". Ao texto citado acima ajuntaremos outra colocação, da mesma origem:

> A justiça, que é a virtude última para a qual tendem as boas ações humanas, tem como principal fundamento a ideia de igualdade. Daí poder-se dizer que os dois pontos de atração da democracia, moderna, para os quais se dirigem todos os nossos esforços, são a liberdade e a igualdade (...). Sem a liberdade cairemos na opressão política. Sem a igualdade consolidaremos a opressão econômica. Num e noutro caso estará esquecida a pessoa humana e a democracia falhará na sua missão.[4]

Compete, pois, às novas gerações armar o homem contra os poderes econômicos segundo as sábias lições dos antigos, que souberam premuni-lo contra a opressão política. E não será, evidentemente, pela supressão da liberdade, que teremos a igualdade. Digna de meditação e de estudo é a lição que os criadores da monarquia constitucional nos oferecem: em lugar de tentar a solução do problema da justa distribuição das riquezas pela absorção, no Estado, da vida econômica, fazer da autoridade um poder moderador, justiceiro e arbitral entre as forças em luta na sociedade.[5]

E, por intermédio de tão sábias lições, evitar a tendência moderna, que desponta por todos os lados, à direita e à esquerda, de identificar o Estado com o corpo político, destruindo assim a velha e salutar rebeldia dos cidadãos contra os poderes.

Passamos a confiar no Estado a ponto de fazê-lo nosso patrão, e com isto acreditamos conseguir superar todas as contradições e todas as oposições dialéticas, pois, além de identificarmos a sociedade com o Estado, identificamo-nos com o nosso patrão, conseguindo, por este meio, a mais completa submissão do indivíduo ao novo Leviatã, Leviatã político, econômico e ideológico, embora, por um artifício retórico, tenhamos mascarado esta submissão sob a capa e o nome da liberdade total...[6]

Ora, a liberdade só existe, só pode existir, em consequência do estado de tensão, de hostilidade mesmo, que ocorre entre o povo e a organização política. Quanto mais hostil aparecer a nossos olhos a “autoridade”, tanto mais garantidos estaremos contra a opressão. A monarquia, se oferece um poder neutro, que tem interesse pessoal em não participar das lutas e querelas, apresenta-se, ao mesmo tempo, como uma possibilidade cheia de promessas desagradáveis. Daí ser mais comum a desconfiança contra o Estado nos regimes

monárquicos do que nos republicanos. *Sabemos* que o rei *não é* o povo. Mas *pensamos* que o governo republicano é o povo.

É no discurso meio ressentido de Samuel aos judeus que queriam um rei – “*Nequaquam; rex enim erit super nos”* – que encontramos a essência da velha desconfiança do povo contra os reis (1 Reis 7, 11-19), desconfiança que pode levar à república, mas que, se bem aproveitada, possibilita a estabilização dos governos mais livres que já se conseguiram, os das monarquias constitucionais, capazes inclusive de encontrar a conciliação suprema de nosso tempo: de um sistema de socialismo com a liberdade... De socialismo por intermédio da liberdade...

Notas

1 Pierre Duclos, *L'evolution des rapports politiques depuis 1750*, Paris, 1950 (p. 85), tem a desconfiança do poder como uma das constantes na política francesa, e fator de garantia de liberdade. O temor do Estado – sempre disposto a invasões tirânicas, seja qual for o regime – é a primeira condição de liberdade.

2 Milton Campos, Compromisso Democrático, B. Horizonte, 1951, p. 184 e seguintes.

3 Ibidem, p. 329.

4 Ibidem, p. 83-84.

5 Em estudo recente, *Os bancos e o Estado moderno* (Rio, 1952), o Sr. José Saldanha da Gama e Silva formula uma singular teoria do “poder moderador econômico”, extensão das teorias de Benjamin Constant à política bancária moderna (ver p. 42-46).

6 “La révolution française, qui devait libérer l'homme et limiter le pouvoir en le transférant aux peuples, a mis l'humanité sur la route de l'échec. Elle s'est accomplie, en etfet, sous le signe du rationalisme. Celui-ci enlève au droit, par lequel on croit limiter le pouvoir, l'autorité que lui donnait jadis sa concordance declarée avec des valeurs suprèmes, absolues et impératives pour l'homme parce que d'une origine supra-humaine: il fait du droit une simple technique en vue d'un fin utilitaire et politique, donc sujette à variations. (Pierre Duclos, L'evolution des rapports politiques, Paris, 1950, p. 332).

Parte 1

As raízes ideológicas e históricas

CAPÍTULO I
DE OURIQUE AO IPIRANGA

A grande novidade do movimento da Independência do Brasil, que o tornou radicalmente distinto e singular na América uniformemente republicana (mais por ausência de dinastias que por falta de vontade nos homens), consistiu no fato de já ser o Brasil um reino e como tal permanecer. A condição monárquica do Estado brasileiro, em 1822, não era um dado passivo, semelhante ao que se tem verificado em muitas ocasiões, na passagem de certas monarquias, de absolutas a liberais. Os brasileiros não conseguiram a Independência arrancando-a à força do príncipe regente; pelo contrário: tiveram nele um aliado e companheiro. D. Pedro, de longa residência no Brasil, sentia-se muito mais chefe do Estado brasileiro do que futuro rei de Portugal. E os brasileiros correspondiam a esta situação, demonstrando sincera disposição de aceitar o fato consumado da monarquia tropical.

Se a Independência se fez de modo todo especial pela monarquia, que espécie de monarquia era essa?

Não é possível o estudo da História do Brasil sem a análise dos nossos antecedentes lusos. Esta continuidade amplia-se extraordinariamente com a permanência da dinastia; não houve solução de continuidade entre a Colônia e a Independência, em virtude da lenta, segura e suave evolução traçada por D. João VI. E como as realezas são naturalmente tradicionalistas, temos que procurar a explicação do grito do Ipiranga numa história que principia na batalha de Ourique. Para entendermos os nossos dois Pedros, temos de ver as ideias de seus avós Afonsinos, Avizes e Braganças. Devemos procurar a noção precisa da monarquia medieval, a portuguesa de preferência.

Para o grande especialista de teoria política da Idade Média, que é A. J. Carlyle, competia ao rei fazer justiça e aplicar a lei, que nascia dos hábitos da comunidade. Tese confirmada, ponto por ponto, pelo autorizado Antônio Sardinha. Vejamos o que dizem ambos.

Segundo Carlyle, é possível definir do seguinte modo a posição autêntica do pensamento político da Idade Média acerca destas e outras questões:

"O primeiro e fundamental aspecto do pensamento político da Idade Média foi o princípio de que toda autoridade era expressão da justiça..." O segundo grande princípio da teoria política... "é o de que somente poderia haver uma fonte imediata da autoridade política e que era a própria comunidade; que não havia outra fonte – nem as qualidades pessoais do príncipe, nem a força, nem, em épocas normais, a eleição direta por Deus, mas a comunidade" (...) "Não é o príncipe que é superior, mas o direito, e o direito na Idade Média era, primordialmente, o costume da comunidade" (...) "Para os juristas do Médio Evo o direito positivo normalmente não era uma coisa elaborada conscientemente, mas a expressão do costume da comunidade" (...) "A forma primeira e mais importante da concepção da liberdade política na Idade Média era, pois, a supremacia do direito, não enquanto criado pelo príncipe ou qualquer outro legislador, mas como expressão dos hábitos e costumes da comunidade" (Quando certos historiadores dizem que as "Cortes Gerais" não possuíam Poder Legislativo, a modo dos parlamentos modernos, devemos entender a coisa completamente: nem os reis também)...

"O rei não está acima do direito, mas sujeito a ele; não é senhor, mas servo do direito" (...) "A noção de que o Imperador ou o rei medieval podia legislar não passa de ilusão" (...) "A supremacia do direito – direito que era inicialmente a expressão do costume e depois o conselho e o consentimento da comunidade – foi o primeiro elemento da concepção da liberdade política na Idade Média, porque fazia significar que o rei ou o príncipe possuíam uma autoridade, augusta certamente, mas limitada, não absoluta".[1]

Estas as conclusões principais de Carlyle, analisando as doutrinas políticas medievais. Sardinha, estudando de perto a teoria e a prática das Cortes Gerais portuguesas, chega a resultados sensivelmente iguais.

Toda a monumental introdução à famosa memória histórica do visconde de Santarém sobre as Cortes Gerais é um hino à "lusitana antiga liberdade" e a afirmação – posto que involuntária – do quanto madrugaram os portugueses na luta pela democracia. Três ou quatro afirmativas de Antônio Sardinha colocam a questão em seus termos:

"A realeza é assim uma dignidade destinada a ministrar a justiça"(...) "É uma dignidade, não é um mandato (...) "O poder do rei, sendo, como é, indiviso, é, contudo, limitado" (...) "O rei

governava, a nação administrava-se. O rei governava, efetuando pela distribuição da justiça e pela defesa do solo a unidade necessária à segurança de todos. A nação administrava-se realizando a multiplicidade dos seus interesses na multiplicidade dos vários órgãos que legitimamente os exprimiam. Era-se soberano dentro de vila e termo (...) Seria tão absurdo fazer dirigir o Estado por qualquer homem de qualquer comuna, como por o rei a cuidar das conveniências locais nos diversos concelhos que lhe matizavam o reino. A autoridade real só intervinha na hipótese de alguns desses organismos se chocarem ou de abusivamente invadirem a órbita dos outros. Obtida a equação indispensável à economia do grupo, a atividade do rei reentrava logo na sua esfera própria". "Havia simultaneamente uma descentralização administrativa e uma concentração política – virtude específica dos sistemas monárquicos. Servia-se à existência superior do agregado, impondo-se o equilíbrio aos diferentes antagonismos sociais, de cujo entrelaçamento a nação resultava. Por outro lado, esses diferentes antagonismos – municípios, corporações, estados provinciais, etc., etc., – viam-se garantidos na sua independência pela descentralização administrativa" (...) "Não foi outra a constituição de nossa monarquia", conclui Sardinha ao principiar o capítulo seguinte. Depois de quase repetir Guizot, "le roi règne, ne gouverne pas", vai redizer Benjamin Constant logo abaixo: "É, realmente, a realeza ao alto, como fecho de abóbada..." Mais adiante afirma: "Achamos assim, com o advento dos procuradores dos concelhos às cortes de Leiria no ano de 1254, a constituição desse legítimo elemento de representação que está na índole do princípio monárquico". E, para concluir, conformando teses de Carlyle sobre o caráter jurídico da realeza medieval: "O direito do rei era o direito do reino". E cita o famoso João Pinto Ribeiro: "Os reis não foram criados, e ordenados para sua utilidade, e proveito, se não em benefício e prol do reino".[2]

De todo este rol de citações, que poderia ser triplicado, deduzem-se facilmente todas as notas principais do sistema democrático. Não é claro, do velho *cartismo,* nominalmente liberal, mas no fundo bem tirânico. Vemos aí a noção do império da lei, da distinção entre governo e administração, a ideia descentralizadora, o princípio representativo e assim por diante.

Esta realeza veio para o Brasil e aqui se meteu no movimento da Independência. D. Pedro I, com as suas preocupações de

constitucionalismo, estava de fato restaurando a verdadeira tradição da família, tradição pervertida por uma moda que viera de França para a Península Ibérica nas bagagens do duque de Anjou, que espalhara lises pálidos nos feros leões e águias dos sombrios Filipes do Escurial. O absolutismo em Portugal era tipicamente mercadoria importada. D. Pedro I, porém, tirou a diferença e restabeleceu a tradição.

Notas

1 La libertad política. México, 1942, p. 23-27 – igualmente em outros historiadores, como G. Sabine, *Historia de la teoría política*, México, 1954, que desenvolve largamente o tema.

2 Antônio Sardinha, *Introdução à História e teoria das Cortes Gerais*, do visconde de Santarém, Lisboa, 1924, p. XXIX e seguintes. Nesse extraordinário capítulo 50 da Arte de furtar, que justifica simultaneamente o nacionalismo, o regalismo e a democracia, lemos o seguinte *bill of rights* quase igual ao dos norte-americanos: "Deus no princípio criou o homem livre e tão livre, que a nenhum concedeu domínio sobre outro: e até Adão, cabeça de todos, por ser o primeiro, só de animais, aves e peixes o fez senhor. Mas a todos juntos em comunidades deu poder para se governarem com as leis da natureza. E nesta conformidade, todos juntos, como senhores cada um de sua liberdade, bem a podiam sujeitar a um só que escolhessem, para serem melhor governados com cuidado de um sem se cansarem outros. E a este escolhido pela comunidade dá Deus o poder, porque o deu à comunidade, e transferindo-o esta em um, de Deus fica sendo. E se alguém cuidar que só de Deus, e não do povo, recebem os reis o poder, advirta que esse é o erro com que se perdeu a Inglaterra e abriu portas às heresias, com que se fez papa o rei, admitindo que recebia os poderes imediatamente de Deus, como os Sumos Pontífices". [3]

3 A posição exata de D. Pedro I na Independência do Brasil, como seu agente principal, acaba de receber da parte do Sr. Otávio Tarquínio de Sousa uma interpretação definitiva (ver *A vida de D. Pedro I*, Rio, 1952).

CAPÍTULO II
LIBERDADE, IGUALDADE E FRATERNIDADE

De todos os elementos que entraram na constituição da situação histórica do Brasil, em 1822, nenhum mais bem conhecido que as ideias políticas dominantes na época. Muitas razões contribuem para isto: são ideias que, inalteradas ou pouco deformadas, orientaram o espírito de nossos homens públicos e de nossos escritores até há bem pouco tempo. Ideias quase contemporâneas, seu estudo não exige apurada técnica historiográfica nem o esforço despersonalizador próprio da pesquisa científica. São conhecidas diretamente, sem intermediários nem riscos de alteração ou deformação.

A interpretação histórica da realeza portuguesa, por outro lado, tem custado grande trabalho de pesquisa documentária além de um notável esforço de depuração de preconceitos.

O estudo da sociedade brasileira, por sua vez, pressupõe a existência de uma sociologia brasileira.

As ideias do liberalismo, porém, que madrugaram no Brasil, aqui penetrando em pleno século XVIII, tomaram na fase da Independência uma estrutura especial graças à influência dos estudos constitucionalistas de Benjamin Constant e de outros teóricos da monarquia representativa.

A Revolução Francesa, que principiara como tentativa de restauração dos velhos costumes da realeza medieval, havia, depois de grandes tempestades, entrado no porto remansoso da Restauração, com a sua *monarchie selon la Charte*. E neste porto ancorara, com o sagaz rei Luís XVIII ao leme, quando os brasileiros iniciavam a sua...

Os resultados positivos da Revolução Francesa, tomada em sentido lato, com o aparecimento de uma nova situação na história da Europa, e não uma série de acontecimentos na vida política da França, foram os seguintes:

a) sociedade baseada na divisão econômica e não jurídica das classes, com predomínio da burguesia;

b) individualismo filosófico, político, jurídico e econômico;

c) democracia política.

A primeira destas consequências foi a legalização de grande transformação social, que já vinha de longe: a ascensão da classe

burguesa e o aparecimento do capitalismo. Todos os fatores agiram de comum acordo: as ideias da Enciclopédia; as teorias econômicas dos manchesterianos; a abolição dos privilégios feudais; a civil do clero, símbolo da secularização da sociedade, cuja primacial repercussão na vida econômica foi a suspensão das restrições impostas pela Igreja à atividade mercantil; a extinção das corporações; o aparecimento das novas técnicas de produzir e vender; a supressão das liberdades locais...

Tudo isto contribuiu para fazer com que as distinções sociais que antes tinham base jurídica (hereditariedade de cargos e funções, estatutos pessoais definidos pela condição social do indivíduo, privilégios de famílias, de corporações, de ordens, de províncias, de cidades) passassem a ter fundamentos exclusivamente de ordem econômica, ficando portanto qualquer posição social acessível a todos, pois o enriquecimento, em regime de franca liberdade econômica, depende apenas de qualidades individuais. Para Henri Seé, a supressão de barreiras jurídicas entre as classes e a sua substituição por diferenciações exclusivamente econômicas seriam a consequência principal do capitalismo.[1]

A Revolução Francesa baseava toda a sua filosofia no individualismo, dando-se à palavra o sentido próprio: a doutrina que se fundamenta na atualização da essência do ser humano em cada pessoa individual. Para os filósofos do liberalismo antigo, cada indivíduo concreto possuía, em ato, todas as notas constitutivas do ser humano em si. Além disso, o ser humano somente existia como indivíduo, negando-se, entre outras coisas, a possibilidade de um destino social para os homens. De fato, se todos os homens realizam em ato a ideia de homem, cada qual traçará livremente seu próprio destino. A existência incontestável de doentes ou iletrados foi logo verificada, mas consideravam-na imediatamente como acidental e superada, pela criação de hospitais e escolas. Se os velhos defensores do individualismo jamais negaram a existência do analfabetismo ou das doenças, deficiências nascidas, à primeira vista, de circunstâncias estritamente individuais, fugiram discretamente da discussão dos problemas oriundos de situações negativas, originárias de causas coletivas, como a prostituição, por exemplo, que, não obstante ser um complexíssimo problema, passou à alçada da polícia, reduzindo-se uma série imensa de calamidades à categoria de delito, de "perturbação da ordem". O mesmo com o proletariado,

que passou à condição de pseudoproblema, considerando-se um disparate aberto a mera possibilidade de existirem homens que, independentemente de seus esforços, estivessem condenados a uma situação social qualquer. Se alguém permanecia operário, a única explicação plausível, dentro da teoria individualista, se encontraria em deficiências pessoais.[2]

Daí, as consequências conhecidas: a proibição de órgãos e associações de defesas de classe, a abolição dos "vínculos", a redução da herança a mera transmissão da propriedade, etc.

Não é possível fazer aqui o processo de individualismo, assunto, aliás, suficientemente estudado por muitos autores.

Mas, pelas condições peculiaríssimas da formação brasileira, tais ideias encontrariam campo fértil e bem lavrado, que permitiria a germinação da semente. É que a América, naturalmente, tendia para o individualismo.

A terceira das principais consequências da Revolução foi a democracia política, a mais visível e positiva delas. O governo está a serviço do povo, que se deve associar a ele. Enquanto as demais consequências possuíam caráter mais destrutivo que construtivo, a democracia aparentava uma criação nova e o apogeu de uma evolução. Foi o edifício levantado sobre as ruínas do antigo regime.

Por um conjunto de circunstâncias que poderíamos denominar uma "fatalidade histórica", a democracia moderna surgiu associada ao individualismo. Uma sociedade organizada dentro do esquema tradicional do liberalismo não é pressuposto indispensável para o funcionamento do Estado liberal, que pode muito bem coexistir com uma organização grupal da sociedade e com as reformas sociais mais profundas. Aliás, a justiça social se coaduna melhor com o Estado liberal do que com as ditaduras e formas totalitárias.

De resto a história está cheia de pseudoproblemas desta espécie. Não se tinha por essencial a ligação entre federação e república nas alturas de 1889? Pessoas mais bem informadas lembravam, no entanto, que o Estado unitário fora criação da Revolução Francesa e que o antigo regime era nitidamente federal e descentralizado.

O principal, porém, da democracia política reside no "império da lei", a regulamentação do conjunto de relações entre Estado e povo por um documento escrito, contendo dentro de si as razões e os elementos necessários a seu próprio cumprimento, tais como o princípio da divisão, harmonia e equilíbrio dos poderes, a

garantia das liberdades públicas. Por influência do individualismo, os velhos liberais acreditavam que, se o Estado retirasse os obstáculos externos à ação do homem, este atingiria, por suas próprias forças, o ideal sonhado de igualdade e fraternidade.

Agora, não devemos confundir com o individualismo, apenas uma falsa interpretação da doutrina da igualdade jurídica, o próprio conceito de "igualdade perante a lei". O que distingue a doutrina da igualdade jurídica da teoria individualista é, principalmente, o caráter ético-jurídico da primeira, e a qualidade filosófica da segunda. O individualismo é uma filosofia da vida que, somente por acaso, se associou à doutrina da igualdade jurídica e ao liberalismo. Sob certos aspectos, deve ficar bem claro, tal identificação é lógica e possui fundamentos; sob outros, porém, veio como resultante de confluências históricas aleatórias. A identificação entre as duas doutrinas ocasionou as maiores confusões. Foi um dos mais trágicos destes "mal-entendidos", aos quais se refere Maritain em várias de suas obras.

Há uma doutrina mais antiga do que as filosofias do século XVIII, sistematizada pelos padres da Igreja, aplicada pelo direito romano, ensinada por filósofos gregos e pelos estoicos: todos os homens possuem a mesma e comum natureza humana, criada por Deus; todos os cristãos pertencem ao Corpo Místico de Cristo.[3] Perante Deus não existem diferenças entre os homens. Há uma lei comum a toda a Humanidade, o direito natural:

> Todos os homens foram criados por Deus livres e iguais e foram dotados pelo seu Criador com uns tantos direitos, entre os quais a vida, a liberdade e a procura da felicidade.

Isto é uma verdade de ordem metafísica indiscutível. A vida social e a divisão do trabalho geraram diferenças, que se juntaram às de origem somática, como a doença, a fraqueza, a incapacidade física. Os homens, como disseram muito bem os pais da Pátria Americana, foram *criados* livres e iguais, mas, ao contrário do que afirmaram os jacobinos franceses, não *nascem* e não *são iguais,* pois existem diferenças biológicas entre indivíduos, e a sociedade os divide mais ainda. E os homens não nascem livres: nasce uma criança frágil e indefesa, que ao se tornar uma pessoa na idade adulta consegue, em casos excepcionais, ser livre. A liberdade não consiste apenas na libertação de restrições exteriores, do constran-

gimento físico. Temos aqui um dos aspectos parciais do problema da liberdade, e o desconhecimento dos demais gerou muitos dos equívocos no liberalismo. Liberdade é, também, um poder, uma força de ação, e consiste em fazer o que se *quer,* o que a vontade livre determina. Ora, a vontade não é uma força instintiva e cega, mas a ação livre e consciente do espírito em procura do bem. Um primeiro caminho para a liberdade está no domínio das paixões e da vida dos sentidos. O homem livre tem o poder de fazer o que *quer* e não o que *deseja*, que faria dele um escravo das paixões, apesar de livre de constrangimentos exteriores. Não é fazer tudo o que lhe sugere a sensibilidade e, sim, moralmente mais valioso. Uma criança, então, não é livre nem no sentido objetivo nem no sentido subjetivo da liberdade, não conhece a liberdade nem como direito nem como poder. A liberdade é uma conquista da humanidade, um esforço constante e inçado de dificuldades. Assim, o adulto é mais livre do que a criança, e podemos dizer que, de um modo geral, somos hoje mais livres que homens de outros tempos. Livres, mesmo, quantos homens o foram? S. Paulo não nos fala na contradição dilacerante entre a vontade e o instinto, ou melhor, entre a vontade reta e a sensibilidade corrupta? "Não faço o bem que quero e sim o mal que não quero"... Na vida de S. Agostinho – uma constante e áspera luta pela liberdade – a vitória não foi alcançada senão com extrema dificuldade. Até o fim ele confessava ter a liberdade ameaçada. É bem possível que S. Francisco tenha sido realmente o único homem livre no mundo.

O mesmo se dá com a igualdade. Perante o direito natural, todos os homens são iguais. Há uma igualdade natural, do homem *em estado natural.*

Mas, como pode informar qualquer pessoa – nem é preciso citar o conde Joseph de Maistre – o "homem-em-si" não existe, é uma ideia, um "universal". O conflito ideológico subjacente à Revolução Francesa pode ser descrito entre os que somente viam o "homem-em-si" (Rousseau) e queriam obrigar as coisas a seguirem os arquétipos eternos e aqueles que só viam os homens individuais concretos, não admitindo possibilidade de uma ideia universal de homem (de Maistre). Mas, se cada homem singular não é o homem--em-si, todos os homens participam desta ideia universal de ser humano. Há uma perfeição natural e ideal, um arquétipo do ser humano, contendo todas as notas da humanidade *em si. O homem*

natural (assim como o *estado natural*) não existe em nenhum lugar da terra, mas possui existência abstrata como ideal a ser atingido.

O *estado natural* não é uma situação do homem ou de certa época da história, e sim um modo de ser de determinada situação conforme a natureza do homem: o estado de perfeição, que seria o "natural" naquela situação. Assim, com relação à igualdade, devemos, sempre, procurar aproximar a situação atual daquela que seria a "natural" na presente situação do mundo, um estado em que, dispondo dos elementos de que dispomos, estivesse o homem mais próximo da perfeição. Em qualquer época histórica podemos distinguir o seu "estado natural" próprio; assim, a Idade Média de S. Luís, de S. Francisco, de Nun'Álvares e outros, seria o "estado" natural próprio de uma civilização fundada sobre o feudalismo; a exploração dos vilões, as perseguições às bruxas, etc., eis o estado "antinatural" da Idade Média. À igualdade essencial do homem corresponde, em regra, uma certa desigualdade no plano social concreto. Não é possível, sem forçar as regras do raciocínio, postular a igualdade essencial do homem, senão como direito, como conceito-limite. O que tem existência real e efetiva é o indivíduo singular concreto, que tem em si a marca do homem, que procura ser o *Homem,* não obstante a impossibilidade metafísica que impede ao singular de ser universal. Por isto os homens são iguais por natureza, existem desigualmente e desejam, com justo direito, a igualdade.

Como resolver a questão surgida pela contraposição entre a igualdade como aspiração e as desigualdades de fato? Dando iguais possibilidades a todos, como propunham com toda sabedoria os liberais. Mas e as possibilidades que não são comuns? E as desigualdades necessárias, provenientes de superioridades, legítimas e benéficas, de virtude ou inteligência?

No primeiro caso temos as contribuições desta nova atitude em face dos problemas, que poderíamos denominar "socialista", isto é, o esforço e a orientação no sentido de conceder a todos as condições apropriadas ao gozo dos seus direitos.

Quanto às desigualdades existenciais de valor positivo, elas constituem os elementos de elite, o escol, as pessoas ou agrupamentos que conseguem a realização efetiva de um tipo de humanidade superior, autênticos profetas de uma era melhor, pois tornam visíveis e atuais os tipos humanos ainda não realizados no seio da

multidão dos que vivem imersos na mediocridade do quotidiano e mundanal, como diria a filosofia existencial. Um regime de igualdade à força, de proibição de desigualdades por superioridade – que algumas pessoas excessivamente ingênuas pensam ser objetivo dos comunistas, fazendo pouco da inteligência e do realismo dos marxistas – impediria os amplos caminhos que as personalidades de exceção abrem ao progresso. Todos devem ter iguais possibilidades, medida simultaneamente democrática e aristocrática; democrática, por anular os privilégios, as exceções legais; aristocrática, por incentivar a seleção dos melhores. Nada tão antiaristocrático como o privilégio, obstáculo à formação de autênticas elites e conservador das falsas, incapazes de se manterem sem apoio externo. Uma aristocracia em constante recrutamento é uma aristocracia sempre em forma. As famílias realmente “nobres” estarão sempre em lugar de destaque. As que não resistirem à concorrência voltarão ao anonimato. E as de boa qualidade, devido à necessidade de conservarem as posições adquiridas, não se entregarão à ociosidade. É um bem que deve ser defendido, a existência de superioridades, espontâneas ou não, surgidas na sociedade. Claro que tais superioridades não podem surgir da inferioridade forçada dos demais.

Uma conceituação adequada e justa da igualdade jurídica deve tomar conhecimento das seguintes regras: igualdade de oportunidades; ausência de leis de exceção que não sejam por utilidade pública; estabelecimento de medidas anulando as desigualdades perniciosas.

A última das regras apontadas não era bem vista entre os liberais da velha escola. Os socialistas, exagerando por seu turno, numa reação por vezes salutar, propunham, nos velhos tempos da Internacional, a igualdade econômica. Ora, se a participação dos indivíduos na produção é diversa, diferente tem que ser a remuneração. E exigirão diferenças quanto ao pagamento também as diferentes necessidades de consumo. Por isto, as retribuições desiguais do trabalho, por motivo de capacidade, ou de necessidade, devem ser consideradas, unicamente, exigências da justiça. O que não está de acordo com a natureza do homem, na situação atual do mundo, é o fato de inúmeros entes humanos não receberem uma remuneração adequada às suas necessidades ou proporcional à sua participação na vida econômica. E de não terem meios de abolir a sua condição.

Além das desigualdades propriamente ditas, temos, na sociedade, distinções de outra ordem, que são meras diferenciações, sem que possamos efetuar julgamentos de valor a seu respeito.

Uma recolocação do problema da igualdade, portanto, leva-nos a substituir esta noção pela de justiça, conceito análogo, enquanto que a de igualdade não pode escapar à pecha de unívoco. Que é a justiça, senão o tratamento proporcional entre os homens?

Os homens *são* iguais, e por isto devem ter direitos e deveres iguais, assim como iguais possibilidades. *São iguais,* mas não *estão* igualmente na sociedade, as situações respectivas criando diversidade de condições. Dado o elementar dever de justiça que consiste em tratar desigualmente seres desiguais, de modo a todos se remunerarem igualmente, a *igualdade natural* do homem somente se realiza por um sistema de leis diferenciais. Fazer uma lei igual para o rico e o pobre, o mercador e o camponês, o homem e a mulher, é entregar o fraco à discrição do forte. Além disto, há que respeitar os interesses comuns das classes e das profissões, os assuntos da economia interna das classes e profissões. Temos de fugir da atitude dos *latter day liberais,* como diz Lippman, que, em lugar de tomarem a liberdade e a igualdade como um objetivo a ser atingido, consideravam-nas um fato já existente. Não o alvo de nossos esforços, mas o ponto de partida. Viviam como se já estivéssemos no reino da *liberdade*, *igualdade* e *fraternidade,* impedindo assim que se realizassem os grandes ideais da humanidade pelo fato de os terem previamente por definitivamente realizados. O nosso tempo teve como herança de resolver esta série de equívocos: oposição entre democracia *social* e democracia *política;* contradição entre a justiça que procura o socialismo e a liberdade que oferece o liberalismo, e assim por diante. Enquanto, porém, os povos procuravam a solução dos problemas, os ditadores colocaram as contradições a seu serviço.

O grande equívoco nasceu de não ser visível que a justiça social, em lugar de ser uma exigência contra os "direitos do homem", é o desejo de fazer com que os "direitos do homem" sejam direitos de todos os homens.[4]

Notas

1 Ver *Les origines du capitalisme moderne,* Paris, 1936, p. 183 e seguinte.

2 Fácil rastrear a presença das influências calvinistas assinalada por Weber e outros.

3 Sobre a doutrina do Corpo Místico e suas aplicações não somente às questões teológicas, mas às de caráter prático e moral, já existe uma extensa e valiosa bibliografia, entre as quais se contam os tratados de Mersch, Jungermeister, Journet, Penido, e uma importante encíclica do papa Pio XII. Embora o seu interesse evidente e a sua extraordinária riqueza, o tema escapa totalmente aos objetivos imediatos deste ensaio: limitar-nos-emos a mera referência, e lembramos que, mesmo no Brasil, o assunto já tem tido o seu justo desenvolvimento como nos belos ensaios do padre Maurílio T. L. Penido, O corpo místico, Petrópolis, 1944, e O mistério da Igreja, Petrópolis, 1952, e de Alceu Amoroso Lima, Pela cristianização da idade nova, Rio, 1946.

4 Ver o nosso *A libertação do liberalismo,* Rio, 1949. Citaríamos igualmente, como exata colocação de certos elementos centrais da justa configuração da questão, os seguintes textos do Sr. Milton Campos: "A supressão de privilégios em favor de pessoas, de grupos ou de classes é a grande tarefa da democracia moderna, cujo conteúdo é a igualdade, ao lado da liberdade, que é a sua base e seu clima" (*Compromisso democrático,* Belo Horizonte, 1951, p. 328). "... Os dois pontos de atração da democracia moderna (...) a liberdade e a igualdade" (...) "Sem a liberdade cairemos na opressão política. Sem a igualdade consolidaremos a opressão econômica. Num e noutro caso estará esquecida a pessoa humana e a democracia falhará na sua missão" (Ibidem, p. 83-84). A revisão do "liberalismo" no que concerne à extensão dos "direitos do homem" a todos os homens vem recebendo tratamentos adequados da parte de vários autores, como, por exemplo, Walter Lippman, *The good society*, Boston, 1943, e W. Roepke, *Explication economique du monde moderne,* Paris, 1952.

CAPÍTULO III
A SOCIEDADE BRASILEIRA

Podemos atribuir aos positivistas brasileiros (ou, mais precisamente, a Miguel Lemos e Teixeira Mendes) a primazia no afirmar a geral indiferenciação da sociedade brasileira. O povo brasileiro, juridicamente falando, sempre foi uma "sociedade sem classes", situação que tiveram em mira os homens da Revolução Francesa e que constituiu, segundo Henri Seé, uma das consequências positivas do capitalismo: uma sociedade na qual a posição do homem se define por motivos de ordem econômica e não jurídica.[1] No antigo regime determinava-se o lugar ocupado pelo indivíduo por efeito de seu estatuto legal; provinha do nascimento o direito a ocupar as suas posições. No sistema que surgiu em consequência das transformações políticas e econômicas ocorridas na primeira metade do século XIX, já não teria o indivíduo um lugar marcado no conjunto da sociedade; formalmente, todas as posições estavam abertas a todos. Somente mais tarde foi que se verificou o engano dos teóricos do liberalismo primitivo: as distinções de ordem econômica não dependem tanto assim da vontade individual, há um destino social definido desde o nascimento, e oriundo da divergente distribuição dos bens econômicos. Essa conclusão, porém, parecia absurda aos economistas e filósofos do "século das luzes".

Ora, na América de modo geral, e no Brasil muito particularmente, esta situação que seria "legal" no mundo surgido com a Revolução Francesa constituiu, desde o princípio, a normalidade. Como diziam justamente os positivistas: o Brasil não conheceu nobreza poderosa, clero forte e coeso, corporações científicas privilegiadas. Situação, cujas origens remotas se encontram na organização social portuguesa, que desconheceu o feudalismo.

A América foi o paraíso do pioneiro isolado, do aventureiro. No Brasil somou-se tudo isto à "democracia racial".

A primeira de todas as contribuições da América para a vida civilizada pode encontrar-se, sem dúvida, nas possibilidades que ofereceu, e em grande número, aos desajustados de toda sorte, que pululavam na Europa do Renascimento, para que encontrassem uma oportunidade de resolver a vida por suas próprias mãos, sem

se sujeitarem aos mil regulamentos de um período histórico definido pela passagem do feudalismo e do corporativismo para o absolutismo e o mercantilismo. Basta recordar o que representou o Novo Mundo para resolver os problemas dos "aventureiros", dos excedentes das corporações, dos filhos de famílias muito numerosas, dos "cristãos novos", dos hereges, dos fidalgos arruinados ou degradados por motivos mais ou menos fúteis, de toda essa massa de deslocados que crescia à margem da sociedade – e à qual Henri Pirenne[2] dedicou estudos muito elucidativos. Vieram todos encontrar na América uma oportunidade admirável e única para o desenvolvimento de suas atividades, inclusive quando não eram muito excelentes pessoas. Convém, aliás, recordar que o nome de um "cadete", o infante D. Henrique, o navegador, se encontra intimamente ligado ao movimento das descobertas marítimas.

Ora, um continente ocupado por uma categoria de pessoas em que as restrições sociais haviam pesado fortemente, a ponto de criar o dilema imigração ou morte – não poderia fugir ao que tem sido: um continente individualista. Os pioneiros americanos viveram uma grande aventura em estilo rousseauniano: libertaram-se das cadeias com as quais haviam nascido e tornaram-se livres em meio da selva contemporânea da Criação.

Simultaneamente principalmente no Brasil outro elemento entrou em cena: a "democracia racial". Vinham homens de certo modo excêntricos à sociedade do tempo, e quase sempre "homens", sendo raras as mulheres, mesmo "erradas", como pedira o jesuíta. Daí fundarem-se famílias inteiramente à margem das normas e usos estabelecidos, inclusive dos preconceitos de cor. Os aventureiros não tiveram necessidade de que o papa lhes dissesse que os selvagens eram homens e, como tais, "naturalmente cristãos" e dignos do batismo: sabiam que as índias eram mulheres e agiam em consequência. O intercurso sexual entre pessoas de raças diferentes de que o nosso país tem sido palco, por sua extensão e profundidade, tornou-se fenômeno de âmbito mundial, e um acontecimento de importância capital, cujo estudo em detalhes pode ser perfeitamente dispensado em virtude da massa de elementos já existentes para o conhecimento do assunto.[3]

Na verdade, se os patriarcas fundadores do Brasil não denotavam grande entusiasmo pelo tipo de sociedade estratificada e hierarquizada de onde provinham e de cujas estruturas rígidas, na

maioria das vezes, eram vítimas, as condições de vida no novo continente os obrigavam a saltar barreiras mais altas e mais fortes que as da sociedade feudal, barreiras quase naturais.

O certo é que a sociedade brasileira, durante o período de formação, tendia para uma quase completa homogeneização, inclusive a racial. Muito ilustrará a nossa tese um depoimento antigo de um estrangeiro, Handelmann;[4] nota o grave pesquisador germânico que o Brasil não conhecia distinções jurídicas especiais entre pessoas de cor diferente, excluída a situação especial do escravo. O mulato, o preto livre e o branco eram iguais perante a lei, não obstante as distinções que o costume estabelecia, sempre de modo extralegal. Os cidadãos brasileiros eram iguais perante a lei, "sem outra diferença que não seja a dos seus talentos e virtudes". E quanto a costumes, não há que entrar em detalhes. Estamos, evidentemente, a longa distância de um tipo ideal que se não realizará em lugar nenhum; mas estamos muito na frente de qualquer outro povo. Isto é o que interessa.

Poder-se-ia contrapor a esta visão da realidade social brasileira o fato de haver a escravidão, que separava uma grande camada da população de outra por distinções jurídicas, sociais e econômicas muito nítidas. Não podemos, porém, considerar os escravos como "cidadãos", nem dizer que eles constituíam uma "classe". Eram antes uma população dentro do povo brasileiro, estrangeiros, não assimilados. Com o correr dos tempos, os indivíduos de origem africana como que se "naturalizavam" brasileiros, incorporandose devidamente ao seio da comunidade nacional. Processo de incorporação lentíssimo, como se pode muito bem compreender, mas seguro. Bem rápido, porém; se relevarmos a distância cultural que os negros atravessavam, das selvas africanas à vida semi-europeia do Brasil. Desde os primeiros dias, no entanto, verificou-se um claro movimento de ascensão social do negro, quer pela mestiçagem, quer pela conquista de posições elevadas pelos elementos mais bem dotados. Eram homens que se "naturalizavam", que deixavam de ser "africanos" e passavam a "brasileiros". Esse movimento vinha dos tempos coloniais e projetou-se ao longo do Império, na série de exemplos que todos conhecem, que indicam a queda sucessiva das barreiras que separavam os senhores de seus antigos escravos. Barreiras que, no fundo, não eram senão as que habitualmente separavam naturais de estrangeiros, agravadas com

a posição jurídica especial do instituto da escravidão. Em 13 de maio de 1888 nada mais houve que uma "grande naturalização" da população de origem africana. Naquele tempo, José do Patrocínio proclamava enfaticamente: "Nós os latinos...".

Se nunca houve aqui fidalguia (os estudos genealógicos são fontes de constantes surpresas desagradáveis), o clero no Brasil encontrava-se numa situação excepcional. Em Minas, onde havia concentração de população desde o século XVIII, somente surgiram conventos em nossos dias. Os jesuítas – que poderiam criar situações desagradáveis ao poder público foram expulsos em 1759. O resto se encaixou mais ou menos solidamente na máquina burocrático-eclesiástica do padroado e da Mesa de Consciência e Ordens. O resultado mais curioso do fenômeno é que tivemos um clero fortemente secularizado, numa sociedade fortemente sacralizada. Se as circunstâncias sociais haviam impedido a formação de uma aristocracia, o regalismo e o padroado, por sua vez, contribuíram para que não houvesse um clero como classe social, como "estado", e sim como categoria de funcionários públicos.

Como não se e encontravam universidades na Colônia, como não as encontraria hoje uma pessoa muito exigente, não existia classe intelectual poderosa, fora do Estado.

Tudo conspirou, portanto, para que no Brasil não ocorressem outras distinções entre as classes, que as de ordem econômica realizando o estilo burguês da divisão da sociedade. Os poucos tipos de aristocracia surgidos na Colônia tendiam ao desaparecimento no decorrer do Império: nossa economia, muito instável, impedia a formação de uma sociedade baseada em estratos definidos e hierarquias rígidas.[5]

Devemos anotar, entre outras coisas, a importância, nos centros urbanos, ou de forte concentração urbana – Minas Gerais principalmente – das corporações de ofícios e irmandades religiosas, criações típicas do "Terceiro Estado" no antigo regime e que, no Brasil como na Europa, foram *instrumentos* de ascensão social. Podemos dizer que as corporações e as irmandades coloniais – não obstante as discriminações raciais: irmandades separadas para brancos, pardos e negros – deram aos homens de cor a oportunidade desejada de serem assimilados à sociedade brasileira. Dentro de uma irmandade de pretos, os negros eram gente: escolhiam livremente os seus chefes e exerciam uma função social

reconhecida, podendo mesmo ombrear ou suplantar os brancos na beleza dos templos e imponência das procissões.

Já nos ofícios, os mestiços tiveram oportunidade de adquirir uma posição social de relevo dentro da sociedade. Não são poucos os exemplos ilustres: basta mencionar o Aleijadinho.[6]

Além disto, há o clero, como sempre, instrumento poderoso de ascensão social. Já em tempos de D. João VI tivemos o caso memorável do padre José Maurício Nunes Garcia, músico da Corte. Isto sem falar nos vários casos de filhos de pais incógnitos que atingiram altas posições. O principal deles foi regente do Império e senador: Feijó.

Podemos considerar uma verdade historicamente demonstrável que a sociedade brasileira tendia à igualdade como a seu lugar natural.

Finalmente, havia uma base de organização política democrática, nas câmaras municipais, com seus amplos poderes de ordem deliberativa, executiva e judiciária. Escaparia ao escopo do presente ensaio um estudo aprofundado da organização e funcionamento das câmaras municipais da Colônia que conheceram vária sorte conforme os lugares.

Oliveira Viana escreveu dois alentados volumes, eruditos e cheios de sugestivas análises, para demonstrar uma tese que não falta quem a defenda com formosos argumentos e pouca fidelidade aos fatos: o caráter exótico da democracia no Brasil, tese que, para grande alegria de seus sustentadores, andou gozando de caráter oficial em certa época. O saudoso mestre fluminense excluiu Minas Gerais de suas conclusões, e em *Instituições políticas brasileiras*[7] reconhece e confirma o que vários autores ensinam tradicionalmente sobre a matéria e que condensamos em *O homem e a montanha*. Mas, com a exclusão de Minas Gerais, a tese transforma-se numa generalização um pouco forçada. E seria Minas uma exceção?

O fato é que temos uma experiência secular de democracia, conclusão que não é controvertida e que os clássicos já souberam tratar. Só no que escreveu Diogo de Vasconcelos sobre o tema, com a sua conhecida segurança e seu real senso histórico, não obstante o seu ar meio romântico e a hostilidade às citações, própria dos clássicos, só no velho patriarca muita coisa existe de extraordinário interesse.

Não há que recordar o fato bem conhecido dos hábitos de convivência democrática, nascidos da vida em comum nas lavras dos primeiros tempos, e na residência em centros urbanos na fase definitiva. O que denominamos com ênfase "o latifúndio urbano e em profundidade", criando um tipo social distinto do senhor de engenho, assim como a presença da autoridade próxima, eis os fatores principais de uma sociedade em que existia certa igualdade social e jurídica e em que somente o poder público era fonte de autoridade.

Certamente, este *background* social e econômico, mais típico de Minas, viria dar força ao que era comum em todo o Brasil: a câmara municipal. As câmaras eram autônomas em face dos governadores; possuíam magistrados seus e, principalmente, um tipo de votação secreta. Teoricamente, as câmaras de Minas não eram mais livremente organizadas que as de qualquer outra capitania. Graças, porém, às condições da estrutura social montanhesa, funcionavam mais livremente. Dizemos isto em tese, pois não consideramos definitivas as conclusões de Oliveira Viana acerca do caráter excepcional da democracia mineira; seria uma distinção de grau, e não de substância.

Em Minas, porém, as câmaras funcionavam com eficiência. Houve, pelo menos, um caso de governador, o conde de Galveias, grande fidalgo e futuro vice-rei, que lançou todo o peso de sua autoridade, "cabalando" os votos de funcionários e de pessoas dependentes do governo, para ter como resultado a vitória espetacular dos candidatos da oposição, dos quais o Bobadela ilustre, vindo depois de Galveias, conseguiu o apoio, pelos processos usuais em tais casos.

E tivemos, inclusive, formas de parlamentos gerais, reunidos para o fim máximo dos parlamentos, isto é, a política fiscal: a "junta" de procuradores das câmaras reunidas em 24 de março de 1734, noventa anos antes da Constituição do Império, cuja carta convocatória Diogo de Vasconcelos considera o mais antigo documento do sistema representativo, esquecido da Magna Carta e das Cortes Gerais. Na América, porém, deve ter sido o mais antigo. Apesar de terem existido outras coisas no gênero. A verdade é que o sistema representativo não foi senão reimplantado no século XIX.[8]

Ofereceram estas velhas câmaras municipais a base democrática para a Independência, a qual nos deu a democracia em âmbito nacional, que já possuíamos no plano local.[9]

Notas

1 Ver *O positivismo no Brasil*, Petrópolis, 1942, passim. Lynn Smith, *Brazil: people and institutions* (Baton Rouge, 1946), assinala um fato digno de menção: a relativa exiguidade das propriedades territoriais do clero brasileiro. Confiram-se, também, argutas observações de Sérgio Buarque de Holanda em *Raízes do Brasil*, Rio, 1947.

2 Principalmente *Historia social económica de la Edad Media*, México, 1941, p. 3-34.

3 É hoje amplamente satisfatória a bibliografia sobre o assunto, desde os estudos clássicos de Nina Rodrigues e Manuel Quirino, até os modernos de Gilberto Freyre, Artur Ramos, Donald Pierson, João Domas Filho, Aires da Mata Machado Filho, Maurício Goulart, etc.

4 História do Brasil, edição da *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio, 1931.

5 Burguesia no sentido de ausência de diferenciações legais entre as classes. No fundo a base principal era a classe rural, e a expressão "burguesia rural" evidentemente, é contraditória, social e gramaticalmente contraditória. E esta classe rural se organizava feudalisticamente em torno da Guarda Nacional e outras instituições. A abolição dos vínculos e a carência de quaisquer instituições legalmente estabelecidas para fundar uma discriminação, impediam que o nosso feudalismo se constituísse amplamente. Seria, sempre, uma formação marginal, extralegal. Ora, uma distinção entre classes fundada unicamente em fatores econômicos e em costumes corresponde ao estilo burguês da organização social. Burguesia, rigorosamente falando, somente surgiria ao fim do Império.

6 Ver o nosso *O homem e a montanha*. Belo Horizonte, 1945, Capítulo IX.

7 *Instituições políticas brasileiras*, Rio, 1949, v. I, p. 149.

8 Sobre as "juntas" ver nossa *História de Minas Gerais,* v. I, p. 257 e seguintes.

9 Diogo de Vasconcelos, em sua *História média das Minas Gerais* (Rio, 1948), narra-nos grande cópia de fatos eminentemente ilustrativos, inclusive vitórias oposicionistas em eleições municipais, como a que aconteceu durante o governo do conde de Galveias. Cita o referido autor, com destaque (p. 85-86), as "juntas" realizadas em Minas no ano de 1734, cujas instruções convocatórias, baixadas por el-rei D. João V, considera o venerado historiador como "o mais antigo documento do sistema representativo", depois do "rescrito" do Imperador Honório, no século IV. Descontado o exagero de tal primazia, vale a referência ao fato de ser uma experiência do sistema representativo. Uma tentativa de interpretação do poderio das câmaras municipais, à luz da pesquisa moderna e dos dados sociológicos atualizados, que merece destaque e referência: *Coronelismo, enxada e voto*, de Vitor Nunes Leal (Rio, 1949). Confirma-se aí, plenamente, a real autonomia das câmaras coloniais e a sua utilização como instrumento de afirmações dos clãs locais.

CAPÍTULO IV
AS FONTES DOUTRINÁRIAS

1. Benjamin Constant

Não há prova melhor de que o povo brasileiro tinha consciência do muito que devia ao romântico autor de *Adolphe* do que lhe escolherem o nome para batizarem o futuro "fundador da República", exatamente um dos homens que mais contribuíram para a destruição do conjunto de instituições derivadas das ideias do escritor francês.

Como bom romântico, Benjamin Constant inspira-se na Idade Média, ama a liberdade, teme a Revolução e admira a Inglaterra. Representou no direito público o papel que Chateaubriand desempenhou no campo de outras atividades, sendo, com este, um meio-termo político entre Bonnald e Maistre de um lado, e os autores liberais e republicanos de outro. Acontecimento que constitui uma das grandes originalidades brasileiras, a influência desmedida do positivismo religioso seria outra – o Império adotou quase integralmente as ideias do publicista francês. Delas somente se afastou quando se achavam demasiado distantes da realidade brasileira, conservando, porém, o espírito, como se deu no caso da constituição do Senado. O velho Guizot considerava a influência de Benjamin Constant no Brasil uma coisa simplesmente espantosa.

Duas ou três ideias básicas fundamentam a teoria do Estado elaborada por Benjamin Constant.

A primeira delas é de não possuir o povo, soberano embora, poderes absolutos. Todo poder conhece limites em seu emprego, está sujeito a regras e normas, a começar pelas da moral. Foi, talvez, um dos primeiros a afirmar que a liberdade admite condições de uso. Do ponto de vista filosófico, encontra-se tão distante de Rousseau como os católicos de nosso tempo, Maritain, Fulton Sheen ou Tristão de Ataíde.

Para que o Estado possa exercer devidamente a sua missão na sociedade, cumpre que se adote o princípio da divisão dos poderes, base de toda doutrina liberal autêntica, que, reconhecendo as deficiências da natureza humana, procura resguardá-la por meio de um conjunto de pesos e contrapesos, de forças em equilíbrio. A doutrina

da divisão dos poderes, expressa de modo lapidar na Constituição do Império – "a divisão e harmonia dos poderes políticos é o princípio conservador dos direitos dos cidadãos e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que a Constituição oferece"– procura realizar a liberdade, pressupondo uma utopia, mas reconhecendo que, sendo o homem um ser deficiente, abusará naturalmente do poder se não houver freios à sua vontade.

Para Benjamin Constant eram cinco, e não três como nos demais autores, os poderes políticos: o "poder régio", o "Poder Executivo", o "poder representativo tradição", o "poder representativo da opinião" e o "Poder Judiciário". Os brasileiros adotaram integralmente essa divisão, alterando-a apenas no que se refere poder representativo da tradição, substituindo a câmara hereditária preconizada por Benjamin Constant – em contradição com a tendência brasileira à igualdade – por um Senado vitalício, câmara representativa da tradição política.

A justificação de sua teoria que não é original do autor de *Adolphe,* perfeito divulgador, e sim de Clermont-Tonnerre – jaz nos, seguintes pontos capitais. Ao monarca cabe o Poder Moderador, o poder neutro que mantém os demais poderes em equilíbrio: pertence a um príncipe hereditário, sem interesses concorrentes com os dos particulares e cujo bem particular é o bem comum: o rei nunca é "parte" e sim o juiz nato na sociedade e no Estado. O Poder Executivo é um poder ativo, exercido pelos ministros: é a força impulsiva do bem comum e promotora da vida social. Deve ser responsável perante a opinião pública, enquanto o Poder Moderador é, tecnicamente, "irresponsável", como órgão julgador da responsabilidade dos ministros.

A função legislatativa do Estado cabe a assembleia bicameral.

A opinião pública atual pertence a uma câmara eleita pelo povo, por um curto prazo, podendo ser dissolvida, quando houver necessidade de uma apelação ao juízo do povo, nos casos de conflito entre a câmara e o ministério. Para contrabalançar a extrema mobilidade da Câmara dos Deputados, vem o Senado, que Benjamin Constant queria hereditário, representando a nobreza tradicional. Seria o voto da "qualidade" em face do voto da "quantidade" da Câmara.

Por fim vinha o Poder Judiciário, encarregado de implantar a justiça na sociedade.

2. Filangieri

Se coube a Benjamin Constant ser a influência clara e oficial na feitura da Constituição, não podemos deixar em silêncio a contribuição de Caetano Filangieri, cuja preponderância para a formação cultural de D. Pedro I veio assinalar com ênfase o Sr. Octávio Tarquínio de Sousa em sua monumental *A vida de D. Pedro I.* Não fugiria, aliás, a doutrina do napolitano ao espírito que inspiraria o texto constitucional: a edição francesa das obras de Filangieri se faz acompanhar de longo, cuidadoso e amplamente elogiativo estudo da lavra de Benjamin Constant. Difícil, porém, será fixar com exatidão a marca deixada por Filangieri: acreditamos até que, leitura primeira (por seu intermédio o futuro Imperador iniciar-se-ia no convívio dos mestres contemporâneos da ciência política), ajudou a lastrear o pensamento do moço príncipe, deu-lhe forma e fixou certas bases mestras – pertencem-lhe, a rigor, antes as infraestruturas, do que as armaduras visíveis da doutrina.

Em primeiro lugar não era Filangieri um constitucionalista em sentido estrito – redigiu algumas páginas de filosofia política, discutindo, em tese, *sub species aeternitatis,* questões teóricas, puramente doutrinárias. Benjamin Constant justifica-lhe a atitude, como solução inevitável, pois, no século XVIII, principalmente nos domínios del-rei de Duas Sicílias, a prudência não era virtude desprezível. O conveniente seria evitar complicações políticas, conservando meios de ação para sugerir medidas concretas para a solução dos diferentes problemas: seria um reformador, jamais um revolucionário. Tanto assim que, não obstante sua morte prematura, pôde exercer cargos públicos e prestar reais serviços a seu país.

A sua obra principal foi o tratado da *Ciência da legislação*, no qual expôs todo um programa de governo. Não acompanharemos a sua exposição em detalhe, por não vir ao encontro de nossos objetivos: assinalaremos, apenas, alguns temas principais.

Evidentemente não se poderá dizer que Filangieri tenha sido um "liberal", nem mesmo por antecipação; a sua posição média está na linha da *Aufklaerung*, de reformismo moderado e progressista. Benjamin Constant alterna elogios e críticas às suas posições mais destacadas, pois, embora partidário da extinção do sistema das corporações, Filangieri acreditava no poder do Estado para alterar ou melhorar o sistema econômico. Ao leitor moderno, surge como

um homem de inteligência lúcida e de grande poder de observação, possuindo um vivo sentimento das falhas do sistema econômico, da organização administrativa e do aparelhamento legal de seu tempo. Admitia uma bondade absoluta nas leis e outra relativa e expõe minuciosamente as diversas relações das leis em sua bondade relativa. E no encadeamento de seu programa traz contribuições que não perderam o sabor de novidades e outras dificilmente explicáveis... E para que se possa ter uma amostra concreta de suas ideias reproduziremos as primeiras linhas do Capítulo XIV do Livro II, que trata de assuntos econômicos:

> o vulgo, sempre ofuscado por tudo o que é grande, admira as grandes cidades e as capitais imensas; o filósofo não vê aí senão outros tantos túmulos suntuosos que uma nação moribunda edifica e aumenta para nelas colocar as suas cinzas em meio do esplendor e do fausto...

Este reformista esclarecido, de ideias moderadas, que preferia quiçá um monarca benevolente e amigo do povo às ideias revolucionárias e não demonstrava entusiasmo algum pelo sistema político inglês, fundava a sua reforma das leis no binômio "conservação e tranquilidade" – objeto único da ciência da legislação. As leis procuram realizar este ideal de "conservação e tranquilidade".

E quais os objetivos da legislação? A população e a riqueza, pois o Estado necessita de homens e os homens de subsistência. Filangieri, moderno neste ponto, situa-se em posição inversa à de Malthus e coloca o incremento da produção a serviço do aumento da população. Benjamin Constant, discípulo alarmado de Malthus, executa uma curiosa espécie de acrobacia mental para rebater as ideias de Filangieri, sem arriscar-se muito claramente a defender o malthusianismo. Mas as ideias de Filangieri a respeito de política demográfica e de política econômica mostram que este jovem fidalgo napolitano tinha alguma coisa em mente. Admitia seis obstáculos ao aumento da população, obstáculos que convinha ao monarca afastar: "número imenso de não proprietários»; «grandes proprietários em excesso, e pequenos em carência"; "riquezas exorbitantes e inalienáveis dos eclesiásticos"; "tributos excessivos, impostos insuportáveis e maneira violenta de cobrá-los"; "estado atual das tropas na Europa"; "incontinência pública". Como o velho reino das Duas Sicílias não era, por então, um modelo, concordaremos

que, talvez, fosse razoável esta crítica universal ao sistema social e econômico da época – ninguém escapa. Não nos esqueçamos de que propõe a reforma agrária e o combate à "incontinência pública" generalizada.... Eram três, para ele, os obstáculos ao aumento das riquezas: os que nascem do governo, os que nascem das leis e os que nascem do tamanho excessivo das capitais... Finalmente, Capítulo XXXVI do Livro II, "dos meios próprios para estabelecer uma forma de igualdade na distribuição do dinheiro e das riquezas no Estado, e os obstáculos que a isto opõe a legislação". Vê-se perfeitamente que Filangieri tem um lugar de destaque na história das ideias sociais.

Depois de estudar as leis políticas e econômicas, que cuidam da população e da riqueza, passa Filangieri ao estudo das leis criminais – é a matéria do Livro III, no qual apresenta um amplo programa de melhorias positivas das leis em vigor.

Um espantoso programa de reforma de ensino, que nos faz lembrar a *República* de Platão por suas preocupações de minúcias, ocupa o Livro IV. Dividindo a sociedade em duas classes, a dos profissionais manuais e a dos intelectuais, Filangieri estabelece um sistema rigorosamente estatal de educação para as duas categorias sociais.

Por um Livro V, inacabado, sobre a religião, Caetano Filangieri termina a sua obra mais importante.

Não será fácil definir a repercussão exata da influência do filósofo napolitano para a formação da mentalidade de D. Pedro I – seríamos tentados a dizer que, da leitura das penetrantes análises e quase sempre justas observações acerca do conjunto de sobrevivências arcaicas e formações jurídicas superadas que formavam o arcabouço legal e social do *Ancien Régime*, o filho de D. João VI tenha descoberto a necessidade de uma reforma ampla nas leis e nas instituições. Por intermédio de Filangieri viria descobrir D. Pedro que se impunha uma reforma nas estruturas sociais e políticas então vigentes. Benjamin Constant, *chantre immortel de la liberté*, como disse um moderno historiador de sua obra, forneceria ao fundador do Império brasileiro a forma própria, o arcabouço doutrinário, a maneira de organizar o regime. Filangieri criticaria a situação anterior, seria o demolidor da "ordem antiga"; Benjamin Constant fundamentaria a situação nova, seria o construtor da "ordem nova"...

Onde, quiçá, poderíamos encontrar certos traços da influência de Filangieri no espírito de D. Pedro I é na parte social. A Constituição brasileira não se ressente daquele conservadorismo social

quase agressivo dos "liberais" do tempo de Luís Filipe; o próprio Benjamin desconfiava do povo. Em seus dispositivos, seja onde prescrevia, seja onde vedava, seja onde silenciava, a Constituição evitava consagrar desigualdades sociais e fixar situações privilegiadas...

CAPÍTULO V
A REVOLUÇÃO LEGÍTIMA

O que há de mais espantoso, de mais extraordinário, de mais inaudito na Independência do Brasil provém de ter sido uma revolução legítima, quando o hábito das revoluções não é outro senão destruir uma forma de legitimidade, para não dizer toda a legitimidade existente. As revoluções possuem dupla face: destroem uma ordem existente e estabelecem outra.

A Independência do Brasil, porém, foi uma revolução legítima: nada quis destruir. Apenas construir. O Brasil passou de monarquia absoluta a monarquia constitucional, de reino unido a nação soberana, tudo isto graças à ação de instrumentos de governo e instituições vindas da situação anterior. Na verdade, a Independência foi o reconhecimento, por parte do governo legal do Brasil, de certas situações de fato do "país real".

O Brasil, desde o famoso ato de D. João VI, era Reino Unido a Portugal e não mais uma colônia. Reino Unido, porém, com destinos comuns aos da porção europeia da *commonwealth*. Ora, as "demagógicas, facciosas, anárquicas, horrorosas, maquiavélicas" Cortes de Lisboa, como se não fosse suficiente a permanência do rei na Europa, resolveram reacionariamente reduzir o Brasil à antiga situação de Colônia. O ato que fizera do Brasil Reino Unido, admirável golpe de inteligência e sabedoria, não visara senão reconhecer uma situação de fato e proclamar grande progresso alcançado pelo Brasil. Nada justificava que o país permanecesse em situação de inferioridade com relação a Portugal. O Brasil estava perfeitamente apto a governar-se a si mesmo e o faria de qualquer jeito. Os deputados recolonizadores pretendiam negar a realidade brasileira e a lei real que fizera o Brasil cosoberano com Portugal. Revolta contra os fatos e as leis, revolta intolerável, absurda e inepta. D. João VI, designando seu primogênito como regente, enquanto que ao abandonar Portugal deixara por lá o vácuo, demonstrou ter muito mais noção da situação política do momento do que os agitadores das Cortes. Convém recordar que o gesto do rei seria repetido pelo filho: a coroa do Brasil para D. Pedro e a de Portugal para D. Maria. Era o reconhecimento tácito de que o futuro da história

de Portugal estava no Brasil, como o proclamou Almeida Garrett, nos célebres versos finais do poema *Camões*.

O repúdio do governo regencial do príncipe D. Pedro a estas manobras reacionárias dos deputados – reacionárias e rebeldes – pode ser definido como reação de uma legitimidade em perigo. Por isto não foram revoltosos (apesar de revolucionários) os nossos homens de 1822: defendiam a ordem contra os rebeldes. Era um governo implantando a obediência à sua autoridade ameaçada. E esta a nota principal: não houve golpe de Estado, quase sempre perturbador da ordem, mais perturbador que qualquer motim de tropas indisciplinadas.

Por dois motivos a fundação do Império foi uma revolução legítima, pelos fins: o restabelecimento da ordem legal ameaçada pelas Cortes e o reconhecimento de que as condições políticas do Brasil e do mundo convergiam para a formação de uma situação democrática. Pelos meios: o Estado brasileiro, por seu chefe, o príncipe regente, e o povo brasileiro, por seus órgãos representativos, das câmaras municipais (além de uma ou outra manifestação direta da população), ambos convergiram para a consecução dos fins legítimos: a autonomia política do Brasil e o governo representativo. Finalmente: o tratado de 29 de agosto de 1825, ao reconhecer a Independência do Brasil, justificou e legalizou a atitude de D. Pedro I do ponto de vista português: D. João VI aprovou, sancionou e concordou com tudo.

O dado mais original, portanto, da Revolução que deu ao Brasil a sua Independência política é o fato de haver sido uma revolução legítima, que teve como consequência o estabelecimento de um regime nascido da união de uma realeza legítima com uma democracia legítima.

Ferrero, no seu estudo clássico sobre a questão da legitimidade das formas de governo (e do qual estamos tirando a substância destas reflexões), considera como normais à nossa civilização dois sistemas políticos: a monarquia legítima e a democracia legítima, além das variantes nascidas das combinações entre as duas. Ora, no Brasil, graças à cooperação sincera verificada nos dias da Independência, tivemos, unidos e combinados numa síntese orgânica, numa verdadeira união substancial, os dois regimes que, em outras situações, aparecem apenas justapostos, muitas vezes com sacrifício de suas atribuições próprias ou de suas legitimidades respectivas. Não houve traço de *combinazioni* no processo político

condensado na Constituição de 1824: o Imperador do Brasil exercia todas as funções e gozava de todas as regalias normais ao rei de Portugal; o povo do Brasil possuía os direitos e eram-lhe garantidas todas as liberdades essenciais à democracia.

Se a Constituição do Império brasileiro já seria, desde a origem, um fato portentoso, pois veio de uma revolução legítima, continha dentro de seu seio o que pareceria impossível, verdadeiro milagre, a Guglielmo Ferrero: a conciliação de todos os princípios de legitimidade.

O grande pensador político italiano admite os seguintes princípios de legitimidade: o hereditário, o aristo-monárquico, o democrático e o eletivo, todos justos e racionais até certo ponto, e absurdo além deste limite e todos visando imunizar o homem contra o medo. São falhos e limitados, pois se empregados de modo irrestrito poderão provocar o perigo contrário àquele contra o qual pretendíamos tomar precauções. Os perigos que ameaçam a vida em sociedade aparecem em pares de contrários e vivemos eternamente de Cila para Caríbdis, provocando a tirania para lutar contra a anarquia e substituindo o despotismo pelo caos. Assim, quase evidentemente, a aristocracia e a democracia se equilibram, a hereditariedade e a eleição anulam-se. Mas, se vamos fazer revolução contra o absolutismo, não conseguiremos aplacar o medo a qualquer espécie de hereditariedade, tais os inconvenientes de que somos testemunhas. Naturalmente, aos homens encarregados de sepultar o feudalismo toda desigualdade haveria de cheirar a privilégio. A ditadura pode parecer uma beleza a quem se acha diante de uma sociedade desgovernada ou de uma furiosa multidão. A calamidade de todas as revoluções está em que lutamos contra um regime existente e numa fase infeliz de sua vida. Lutamos, pois, contra uma situação especialmente negativa de um princípio de legitimidade. Contra esta realidade, apresentamos uma utopia. Ora, não há realidade capaz de enfrentar uma utopia. Os republicanos, em face de maus reis, apresentam uma república de homens sensatos, conscientes e lúcidos. Os monarquistas, diante das lutas terríveis pelo poder que vemos nas repúblicas, quando as multidões agem como sendo "massas" fanatizadas por aventureiros e petrificadas pelo medo, recordam as figuras radiosas e serenas de S. Luís, de D. Pedro II e de D. João I.

O Brasil, terra de acasos surpreendentes, encontrou em seu nascedouro este fato extraordinário: a revolução legítima da Independência e o pacto entre o príncipe e o povo: a conciliação dos quatro princípios de legitimidade da classificação de Ferrero.

O Brasil seria monarquia hereditária, mantidas todas as prerrogativas essenciais da realeza, através da instituição do Poder Moderador.

Os perigos inerentes ao absolutismo eliminavam-se pela existência de uma Constituição, pelo fato de ser representativo o regime e por estarem certas atribuições estatais a cargo do Poder Executivo, exercido, sob a chefia do Imperador, por ministros responsáveis.

Naturalmente a Constituição afirmava, de expresso, a doutrina da soberania popular e o império da Lei. O Imperador, num Estado democrático, era órgão de determinada função: a função régia, segundo Benjamin Constant e a tradição europeia.

O princípio eletivo estava representado na maneira adotada para a escolha dos membros do Poder Legislativo, das assembleias provinciais, das câmaras municipais, dos juízes de paz, etc. O princípio aristocrático, no caráter vitalício do Senado e em certos órgãos como o Conselho de Estado. Era uma aristocracia de origem popular, significando seleção dos melhores – dentro de determinados critérios – os quais passariam a gozar de certos privilégios.

Finalmente, todos esses princípios se combinavam constituindo um todo orgânico: um regime democrático quanto às origens e monárquico quanto à execução; havia cargos elegíveis e cargos hereditários; umas funções eram democráticas e outras, aristocráticas. E o interesse público dava a razão de ser de todas as diferenças e modos de atribuição de tais órgãos e funções.

CAPÍTULO VI
A UNICIDADE DA INDEPENDÊNCIA BRASILEIRA

Em geral interpreta-se a Independência do Brasil como um fato que se esgota em si mesmo, consistindo unicamente na separação de Portugal, ou, conforme a maneira popular, na "libertação" de Portugal. Pela maneira usual de descrever-se o fato, a impressão que se tem é a de estarmos em face de um acontecimento semelhante à independência dos demais povos americanos que, de colônias, passaram a Estados soberanos. Ora, o Brasil não era colônia de Portugal e sim Reino Unido.

O importante, porém, no significação substancial do fato da Independência reside na tríplice resultante de um ato de vontade nacional único, embora dual em sua origem. Duas vontades se uniram e desdobraram-se em três consequências geminadas, se assim se pode dizer.

Como num matrimônio, quando duas pessoas, com o mesmo ato de assentimento, assumem compromissos diversos – amor, fidelidade, vida em comum, – assim ocorreu no Brasil. E será contraditório e vão todo esforço de dissociar esta união de vontades e consubstancialidade de resultados, pois estaremos negando a verdade histórica e diminuindo uma de nossas mais originais contribuições para o progresso da humanidade.

Duas vontades fizeram a *Vontade da nação brasileira* em 1822: a vontade do povo e a vontade do Estado, ambas legitimamente expressas por seus órgãos autorizados. Desta confluência nasce a vontade nacional com três consequências.

A vontade do povo brasileiro foi devidamente expressa por intermédio das câmaras municipais, que legalmente representavam as cidades e vilas, e das juntas de procuradores das províncias, bem como por meio de amplas manifestações escritas, assinadas por pessoas de projeção social nos diferentes lugares. A opinião pública foi formada através de jornais, comícios, associações de toda sorte. Ora, todas estas expressões da vontade popular concentravam-se no objetivo supremo da Independência, compreendendo-se por isto

não só a separação de Portugal, como, igualmente, a adoção do sistema representativo de governo.

Era, aliás, uma vontade "legalista", como se vê do famoso discurso que pronunciou o futuro visconde de Caeté, José Teixeira da Fonseca Vasconcelos, que fez ciência, ao príncipe D. Pedro, dos sentimentos de indignação do povo mineiro, em face das manobras odiosas das Cortes e do governo de Portugal, que pretendiam "revolucionar o Brasil". Quando, pois, os povos pediam ao príncipe que ficasse e que separasse o Brasil de Portugal, não estavam pregando rebelião; estavam apelando ao regente do Reino do Brasil para que neutralizasse a rebeldia e a insubordinação das Cortes, com a separação entre os reinos.[1]

Se dizemos que a Independência foi uma revolução legítima e legitimista, devemos acentuar que, na separação, o movimento de rebeldia esteve a cargo do "soberano Congresso" com a sua política desorientada e inepta.

Além do povo, que pedia ao príncipe a manutenção da ordem, contra as maquinações dos lisboetas, havia o Estado. No Brasil, a máquina estatal antecedeu ao povo, não só ao povo como unidade consciente, mas à mera população. Quando o Brasil era uma ficção geográfica, território incerto, habitado por indígenas ou colonos esparsos, chega-nos Tomé de Sousa com a máquina governamental completa: câmaras, juízes, tropas, clero. O governo geral do Brasil se instalou antes que houvesse "Brasil" a ser governado. Ora, Tomé de Sousa era um delegado do rei de Portugal, senhor do Brasil, como grão-mestre da Ordem de Cristo e como rei de Portugal. Até à Restauração, tivemos governos delegados da coroa portuguesa. Depois, com os Braganças, passamos a um Estado, e o primogênito do monarca seria o "príncipe do Brasil". Finalmente, D. João VI eleva o Brasil a Reino Unido e como tal participamos do Congresso de Viena. Quer dizer, desde que o Brasil passou a ter existência jurídica definida, até à Independência, de 1549 a 1822, com estas "promoções" sucessivas, só houve um governo: o do monarca português, a títulos diversos, mas dentro da mesma linha de sucessão. E se as populações que habitavam esta parte da América vieram a sentir-se como um povo, isto se deve ao fato de serem os súditos americanos do rei de Portugal: o fato de estarmos na América, distinguia-nos do povo luso; a nossa ligação à Coroa de Afonso Henriques diferenciava-nos dos demais americanos.

Mas em 1822 os povos não pediam unicamente a D. Pedro o restabelecimento da ordem legal ameaçada pelas Cortes, a qual o príncipe estaria plenamente apto a manter, não somente pelo fato de possuir em sua plenitude as funções de regente do Reino do Brasil como, igualmente, por estar D. João VI sob coação. Os brasileiros queriam algo mais: uma Constituição e o sistema representativo. Pediam a D. Pedro a separação – e o príncipe podia fazê-lo, não somente por estar em condições materiais de levá-lo a efeito, como, e principalmente, pelo fato de ter a necessária autoridade. Mas pediram a liberdade dentro do Estado brasileiro: a soberania da nação brasileira, sem ligações ou subordinações no plano internacional, mas, igualmente, a liberdade do povo. E não era pedir demais; se uma coletividade demonstra a consciência política revelada pelos brasileiros em 1822, evidentemente possui o direito de dispor de seus destinos. Aliás, a tradição medieval pressupunha o governo da nação por si, no que diz respeito às questões administrativas, e os municípios coloniais possuíam mais liberdades e atribuições que os municípios modernos. Por último: um monarca absoluto, em face da *prise de conscience* política de um povo, não conhece alternativas: ou aceita-a, ou transforma-se em tirano, pois, como diziam os velhos tratadistas, um rei não existe para si, mas para o bem de seus reinos.

Quando D. Pedro, em face do apelo do povo, proferiu o seu histórico "sim", estava, apenas, repetindo o gesto de dois fundadores de dinastias, antepassados seus: D. João I e D. João IV, ambos reis pela vontade do povo.

O resultado concreto foi a fusão das duas vontades: a do povo e a do Estado – num ato único, um verdadeiro ato legislativo – uma lei. Podemos dizer que a Independência tomou a forma legal da sanção legislativa: *O povo brasileiro quis e eu sanciono...*

As duas vontades, portanto, uniram-se num ato legal único, por todos os motivos. E este ato legal se desdobrou na tríplice consequência: o Brasil seria uma nação soberana que não admitiria qualquer laço de sujeição com outras; o Brasil seria uma nação organizada nos moldes do sistema constitucional representativo; o Brasil teria um governo monárquico na sucessão de D. Pedro I.[2]

A Independência nacional do Brasil – ou, antes, a nação brasileira como entidade soberana – tornou-se, automaticamente, ao nascer, o produto da união substancial entre a forma monárquica e

o conteúdo democrático. Qualquer dissociação no caso levaria o ser à dissolução, como a separação da alma e do corpo leva o homem à morte.

São, pois, três princípios solidários, um pressupondo os outros, na ordem de preferência: a Independência, a organização democrática e a monarquia.

Em primeiro lugar temos a Independência; sem ela tudo o mais passa à categoria de pseudoproblemas.

Em seguida, a substância democrática: foi de um ato da vontade do povo que nasceram a Independência e a monarquia. Se negarmos isto estaremos comprometendo a própria Independência, e, muito naturalmente, a monarquia. A própria Constituição de 1937 proclamava a origem popular da soberania. É que, se recusarmos que o povo brasileiro possui o direito de escolher os seus governos e de participar, por seus mandatários, na confecção das leis, rejeitaremos, automaticamente, a primeira lei brasileira, a que foi sancionada "às margens plácidas do Ipiranga", com "o brado retumbante".

Finalmente, a monarquia seria, na velha imagem, a *chave da abóbada,* o fecho do sistema, um poder dependente dos outros, mas unindo-os indissoluvelmente.

Se quiséssemos levar a coisa a extremos de rigorismo, uma proclamação de República absolutamente legítima – como fora a da Independência – teria de originar-se em um ato da Assembleia Geral, sancionado pelo Imperador...

CAPÍTULO VII
A FEDERAÇÃO E O IMPÉRIO

Doutrina estabelecida quase em dogma, afirma-se universalmente que a monarquia fez a unidade nacional, pela adoção do Estado unitário, enquanto que a república surgiu de uma impossibilidade, real ou aparente, de adotar-se a "federação" por intermédio das instituições imperiais. Muito embora todos, ou quase todos, os conceitos acima emitidos sejam admissíveis, impõe-se uma recolocação do problema, que não é tão simples como parece à primeira vista.

Não se discutirá, naturalmente, a proposição central da tese: a própria etimologia obriga-nos a reconhecer o fator unificador da monarquia – regime que alia a estabilidade a uma relativa transcendência da autoridade em face dos grupos econômicos, regionais e ideológicos: a realeza funda as nações,[1] em contraste com as ditaduras e o totalitarismo, regimes antes "monocráticos", que, por sua relativa *imanência da autoridade* – de identificação do poder com a nação – mesmo quando procuram formas democráticas, tendem à uniformização.[2]

Passando às relações entre a república e a federação, embora sejam muitos os fatores ideológicos que deram a sua contribuição para o 15 de Novembro, não será necessário repetir que os elementos de mais destacada responsabilidade pessoal, principalmente pelo fato de agirem em nome de posições definidas – Rui Barbosa e os positivistas – todos eram "federalistas". Aliás, o Partido Liberal evoluía rapidamente para tornar-se o partido «federalista», dentro de uma linha que lhe fora sempre cara, e que inspirara alguns de seus melhores elementos.[3]

Mas que devemos entender por esta palavra tão usada? Que significa "federação"? Qual o significado do verbo "federar"?

Qualquer dicionário dar-nos-á a informação esperada: associação, reunião de partes antes dispersas, palavra cuja etimologia prende-se ao latim *foedus, foederis,* tratado, aliança. E a história nos recorda vários tipos de federação e de confederação, originárias da associação de Estados autônomos, em face do inimigo comum, como os cantões suíços e as colônias norte-americanas.

Com isto, entramos no domínio das ciências políticas; queremos, evidentemente, a definição "federação" como conceito político e não o significado puramente gramatical da palavra. Transcreveremos posições recentes, que, de um modo ou de outro, dão-nos o *status quaestionis*.

Eis o que nos ensina Jean Rivero:

> ...les structures fédérales, en effet, se caractérisent par un équilibre entre deux groupes de forces: en un sens, elles résultent d'un mouvement de concentration du pouvoir, dans la mesure ou elles superposent, pour les questions remises à l'autorité commune, un seul centre de pouvoir à la multiplicité des centres de pouvoir suprême que constituaient les Etats qu'elles englobent. Mais, se les facteurs qui poussent à la concentration jouaient seuls, ce n'est pas au fédéralisme qu'on aboutirait, ce serait finalement à l'unité d'un nouveau pouvoir concentré.[4]

O federalismo tende, pois, a limite, ao unitarismo. Se, porém, admitirmos uma solução de equilíbrio, entre o "uno e o múltiplo", haverá federação, esta a lição de Rivero.

O mesmo dirá Pierre Duclos:

> Fédérer n'est pas seulement rassembler en un groupement hetérogene et plus vaste, en une grande unité politique ou économique, un certain nombre de groupements ou individus – une telle opération peut être, en effet, de l'unitarisme (...). Si l'on cherche une définition assez large pour recouvrir tous les cas de fédéralisme, on peut dire qu'il implique une division des activités entre les éléments autonomes et les organes communs ou centraux d'un tout composite.[5]

Há, contudo, uma distinção a fazer-se, segundo o autor que estamos citando: – entre o federalismo "contratual" e o federalismo "institucional".

> ...le premier procède d'une libre association, d'un acte de volonté propre à chacun des membres de la fédération, et non contraint. Le fédéralisme institutionel résulte, au contraire, d'une loi ou d'une constitution. A vrai dire, le premier mérite seul le nom de fédéralisme. Dans la pureté des principes, en effet, il y a contradiction entre l'institution fédérale, qui postule la pleine liberté individuelle, donc le contrat a été

> l'unanimité, et la fondation par voie législative qui suppose une souveraineté supérieure à celle des membres de la fédération. Les "fédérations" institutionelles ne justifient leur nombre que si l'acte de fondation a été soumis au consentement des divers éléments de la fédération et accepté var eux: le suffrage du citoyen équivaut au consentement du contratant.[6]

Tecnicamente, pois, "federação" significa um regime nascido da reunião de entidades outrora autônomas e no qual as partes contratantes conservam o direito de regular livremente os assuntos de seu peculiar interesse. Regime unitário será aquele em que a administração local provém de decisões tomadas pela autoridade central.

Paralelamente existe a distinção entre *centralização* e *descentralização;* estamos aqui em face de conceitos puramente administrativos, enquanto que "federação" e "unitarismo" pertencem, antes, ao campo da política. Um Estado unitário pode ser descentralizado, ou centralizado. E, hoje, o Brasil, juridicamente, não é uma federação, posto que de tipo "institucional", adotando porém um sistema de centralização sem precedentes em sua história?

Com isto entramos no terceiro tema desta discussão: o federalismo no Brasil.

Pelas definições citadas, conclui-se que o tipo puramente institucional de federação, que adotamos em 1889, não representa o modo normal e exato de organização federal. Ao acompanharmos, à distância, os debates sentimos, perfeitamente, que os liberais postulavam a descentralização política, pela eleição dos presidentes de província, e, como isto ocorria nos EE.UU., adotaram o conceito de "federação" para recobrir uma ideia bem singular. Quando, pois, os homens de 1889 postulavam a "federação", unicamente desejavam o direito de escolha dos presidentes pelas províncias. Algo semelhante à "autonomia do Distrito Federal" em nossos dias, entendendo-se, com isto, a eleição do governador do Rio, e, não, propriamente, a autonomia legislativa, administrativa e financeira. Estamos, pois, em face de um "brasileirismo" político – "federação" significando a escolha dos governantes pelo povo da província...

Como se explica este fenômeno?

> O regime das capitanias não fora propício formar um núcleo de atração política, para o qual todo o país se sentisse atraído. O centro de atração era antes Lisboa... As províncias ignoravam-se e dir-se-iam ainda as velhas capitanias,

> dominadas pelos sucessores dos donatários. As distâncias isolavam-nas e deixavam-nas entregues à sua vida própria, minada pela violência das facções. Esse espírito provincial tão vivaz tendia antes a separá-las que a uni-las. Daí, às vésperas da Abdicação, as palavras federal e federalismo serem sinônimos de liberdade.
>
> A fortuita e inesperada mudança da Corte para o Brasil foi o maior passo dado em favor da concentração política. A Coroa vinha completar a obra da conquista, revelar à nação, já formada, a consciência dos seus destinos comuns, estimular-lhe as energias, que haveriam de solidificar os elementos diluídos no meio dispersivo, onde as províncias vagavam. A reação das Cortes deixou entrever quanto era frouxo o laço que parecia prendê-las... Ele [D. Pedro] era o poder permanente e estável, que se tornaria, ao mesmo tempo, o centro de organização das forças brasileiras e o centro de atração dos elementos portugueses, inclinados a preferir a parte da nação a destacar-se do Reino Unido.[7]

Com estas palavras de conclusão, Tobias Monteiro justifica a ação monárquica de D. Pedro I, criando um ponto de condensação das forças nacionais, que preservou a unidade nacional por ocasião da Independência do Brasil, que escapou, assim, ao disperso destino da América espanhola.

Hoje é lugar: comum a definição do Brasil como "arquipélago cultural": cada estado é uma "província" no sentido sociológico do termo, uma unidade histórica e geograficamente definida, e, não, apenas, uma divisão administrativa. Por isto, as aspirações "federalistas", se entendidas como a entrega da vida política das províncias a pessoas de sua própria escolha, fundam a sua razão de ser em considerações de ordem afetiva, de "consciência local" e não em motivos de pura conveniência administrativa; há um patriotismo localista, um sentimento de orgulho nativista, uma lealdade ao *pays,* como dizem os franceses. Toda tentativa que se fizer de redistribuição administrativa segundo critérios puramente geométricos, fugindo às linhas que a história fixou, será um atentado a uma das feições mais essenciais de nossa fisionomia nacional. Muitos terão por irregular o mapa político do Brasil; desenhou as suas linhas a história, e com ela o sofrimento dos homens que a fizeram.[8]

Se atribuirmos, portanto, ao termo "federação" o seu significado peculiar ao Brasil – um verdadeiro "brasileirismo político"– não será exagero afirmarmos que o Império conseguiu resultados positivos, pois a soma de poder e de autonomia que receberam as províncias não estava aquém das necessidades reais, e nem será desfavorável o confronto entre o Poder Legislativo das províncias e o dos estados, na situação presente.

Restava o debatido problema da eleição dos presidentes.

Mas que adiantaria às províncias escolher seus presidentes sem as garantias de efetiva e plena autonomia?

Se dermos, pois, um balanço no desenvolvimento da ideia de "federação" (dentro do peculiar sentido brasileiro da palavra) encontraremos um gráfico, no qual a curva relativa ao Império segue uma trajetória ascendente, enquanto que a linha correspondente à República toma uma direção descendente. Em conjunto, o regime monárquico procurou ampliar as franquias constantes da Constituição de 1824, enquanto que a República agiu, sempre, no sentido de reduzir as liberdades da Carta de 1891.

Por outro lado, se dermos à palavra o seu sentido exato, como está nos dicionários e na terminologia da ciência política, concluiremos que a Independência foi um movimento federativo, de autenticidade federativa única no Brasil: tratava-se de "federar" as províncias em torno do príncipe, para impedir a ação separatista dos agitadores que compunham as Cortes de Lisboa, o célebre e demagógico "soberano Congresso".[9] Disto possuíam plena consciência os homens de 1822 e eis o que os levou a provocar a ruptura do laço federativo que unia a tríplice coroa de D. João VI. O objetivo principal dos estadistas brasileiros de 1822 não estava, tanto, na separação entre o Brasil e Portugal, mas na conservação do Brasil como um todo, assim como na manutenção do *status* de nação soberana e na adoção do sistema representativo. Paradoxalmente, o ato de rebeldia em 1822 não pode ser imputado a D. Pedro I e aos brasileiros, e, sim, aos ressentidos energúmenos das Cortes de Lisboa, preocupados em destruir a obra do reis de Portugal, principalmente a de D. João VI, contra o qual se comportaram, aliás, de maneira verdadeiramente sádica.

Há um texto célebre que fixa a posição doutrinária autêntica da Independência, considerada como um movimento de federação das províncias em torno do príncipe D. Pedro, para conservar unido

o Brasil: trata-se do discurso proferido por José Teixeira da Fonseca Vasconcelos, futuro Visconde de Caeté, cujas palavras exerceram influência decisiva no ânimo de D. Pedro naqueles confusos dias de fevereiro de 1822.

Transcreveremos a seguir alguns dos textos capitais do memorável discurso, que revela muito bem o estado de espírito dos brasileiros de maior influência:[10]

Depois de falar "nos novos princípios"... "*com os quais não* só *se ameaçam a ruína total deste Reino do Brasil, senão* a *subversão do de Portugal e Algarves*", prossegue Vasconcelos: "olhando para esta nova forma dos governos provisórios (...) observa-se à primeira vista um sistema desorganizador, dividindo-nos e estabelecendo quatro autoridades independentes umas das outras"...

Depois de outras considerações acerca da possibilidade de conflitos entre os generais comandantes dos governos criados pelo "soberano Congresso", aos quais se refere como "*novos pro-cônsules e colossos do despotismo*", que terminariam formando "estados de Estado", passa a referir-se à ordem das Cortes que determinava fosse o príncipe viajar pela Europa:

> Oferece [esta ordem] uma nova prova do sistema desorganizador, roubando-nos a esperança de termos em V.A.R. um centro comum de união das províncias deste reino; para onde devem, confluir todos os raios do círculo deste edifício político...

Mais adiante prossegue o futuro visconde de Caeté:

> Como reduzi-lo [o Reino do Brasil] despoticamente a uma desprezível colônia, privando-o da augusta presença de V.A.R., extintos os seus tribunais, para crescer a desgraça na razão da distância? Não será da maior necessidade que formemos uma só família com vínculos indissolúveis, e que sejam iguais, e também indissolúveis, os nossos direitos?

Por último a conclusão do longo silogismo, algo difuso na forma, mas seguro no pensamento:

> Queira V.A.R. acolher benignamente a nossa representação, conservando-se entre nós, como centro comum de união, revestido do Poder Executivo para o exercer constitucionalmente sobre as províncias unidas, com assistência de dois

> conselhos por cada uma delas, nomeados por meio de eleições legais.

Termina negando às Cortes o direito de legislar "sobre o regresso de V.A.R. que jamais deixará de ser o centro comum de união e o Poder Executivo deste Reino, para que entre nós se celebrem Cortes Legislativas e se forme o sistema de leis especiais, e adequadas ao mesmo, e tenha cada província em si todos os tribunais competentes e indispensáveis a cômodo de seus habitantes".

E na peroração: "Desta forma, Augusto Senhor, será V.A.R. o nosso *numem* tutelar, que faça desviar de nós o quadro dos horrores da anarquia e dos desastrosos males que nos esperam, a exemplo da América espanhola..."

Nascida, pois, de um esforço centralizador, unificador, etimologicamente "monárquico", a Constituição não fora liberal para com as províncias. Se, contudo, recordarmos os esforços que exigiu a extensão, a todo o território da América portuguesa, da autoridade do governo do Rio de Janeiro, seremos bem mais cordatos do que os velhos liberais.

Por inspiração da Revolução Francesa e reagindo contra a tendência centrífuga do período colonial, a Constituição de 1824 preferiu acentuar a liberdade do indivíduo e desprezar as divergências: a *República una* e *indivisível*. Nem províncias autônomas nem corporações privilegiadas. *O Império do Brasil é a associação política dos cidadãos*... Durante o primeiro reinado e a Regência (principalmente) houve uma certa indecisão: quem teria liberdade? Os indivíduos ou as províncias?[11] As ideias do tempo, a influência da Revolução, o perigo separatista, o caráter implícito de parlamentarismo do regime estabelecido pela Constituição (não tem sentido monarquia representativa sem regime de gabinete) forçaram a solução unitária. Além disto, a necessidade real de descentralização somente far-se-ia sentir mais para o fim do reinado de D. Pedro II. As grandes distâncias exigiam centralização para não se perder a consciência da unidade: a pequena população explicava também a centralização pela relativa simplicidade dos problemas. O país era grande, mas havia pouco povo.

Desaguadas na revolução de 7 de abril as agitações e crises do primeiro reinado, tivemos a consolidação dos ideais descentralizadores no Ato Adicional.

O sistema que surgiu, então, duraria até o fim: um relativo *self--government* às províncias, mantido o "laço federativo" pela nomeação dos presidentes pelo Imperador. Tal esquema seria mais conforme ao conceito doutrinário de federação por uma circunstância de fato importante e que, de um modo geral, não tem sido considerada.

Na República, se há um Senado de representação igual, para servir de laço federativo, o presidente da República pertence a um estado e não há quem ignore as consequências desta situação. Os governos republicanos, em regra, procuram orientar a sua política em benefício do estado natal, ou do que lhes oferece maior interesse eleitoral. Trata-se de um fato notório, cuja demonstração é ociosa.

Ora, o Imperador, não pertencendo a nenhuma província encarnaria com exatidão e força a ideia de "governo da União", isto é, o governo de todo o conjunto e não de uma das partes. Tanto que, como assinala Heitor Lira, os gabinetes sempre foram "gabinetes imperiais", "governos imperiais", sem qualquer sombra ou mostra de linha regionalista, ou de predomínio dos "grandes estados" sem estas contradições tão flagrantes e tão comuns entre a ideia federal e as práticas republicanas.[12]

Apesar de desigual a representação das províncias no Senado, por força das condições do sistema, tínhamos governos carentes de quaisquer influências regionalistas. Governos realmente "federais" e não o governo da federação por um estado como tem sido a prática usual na República.

Convém assinalar um exemplo vivo e plástico do caráter naturalmente federal do sistema corporificado nas instituições da Constituição de 25 de março: o Rio de Janeiro, inconscientemente, sem plano (o Rio, aliás, é um ato de permanente rebeldia a todos os planejamentos) tornou-se a capital "federal", a Corte, o "município neutro", sem que se procurasse, deliberadamente, construir uma capital federal, uma cidade que não pertencesse a qualquer província. Quando veio a República federal não houve necessidade de construir-se uma cidade em território desligado dos governos provinciais. Bastou simples dispositivo do Ato Adicional determinando que a cidade onde estivesse a Corte não ficasse sujeita à assembleia de sua província. E o Rio tornou-se uma cidade plenamente divorciada de quaisquer afinidades com particularismos provinciais, muito embora acabasse criando os seus particularismos próprios...

Com relação ao processo de escolha dos presidentes é interessante verificar que houve, sempre, uma certa resistência à transformação do Império em federação tecnicamente estabelecida presidentes de província nomeados pelo Poder Moderador e gabinetes responsáveis perante as assembleias provinciais – não obstante as vantagens práticas decorrentes de tal solução, a sua conformidade com o espírito do regime e os inconvenientes da solução proposta pelos liberais – a eleição dos presidentes.

Tavares Bastos torna-se subitamente lacônico ao estudar a questão e liquida a discussão com rapidez de espantar; sente-se perfeitamente que o lúcido ensaísta não ignorava a força da solução e que um aprofundamento maior transformaria *A província* em outra estrada de Damasco... Transcreveremos toda a página para que se verifique o incômodo que a solução óbvia provocava num homem inteligente:

> Para tornar a instituição provincial susceptível de todo o desenvolvimento, não satisfaria, perguntar-se-á, talvez, a combinação adotada. nas colônias inglesas? *Aí,* como já vimos, a exemplo do sistema parlamentar da metrópole, resolveu-se o problema cercando o governador de secretários ou conselheiros, tirando-os da maioria da assembleia, ficando ele de fato um soberano constitucional e passando a realidade do Poder Executivo a esses delegados das legislaturas. Se imitássemos o exemplo, o presidente, como os lordes-governadores, seria um embaixador do governo central junto às províncias. Sua ostentosa missão exigiria um salário correspondente. Certo, haviam de ser então aproveitados, para esta elevada e brilhante posição, homens superiores, chefes políticos, que, muita vez, ficam sem tarefa nem responsabilidades no governo depois de escolhidos os sete ministros. Estas, entretanto, nos parecem vantagens secundárias. Subsistiria sempre o inconveniente notado; aconteceria muitas vezes haver um presidente de partido oposto à assembleia; e, por outro lado, um ministério de confiança da assembleia, mas antipático ao presidente. A consumada prudência dos governadores ingleses e a moderação do caráter britânico atenuam nas colônias esse grave inconveniente; mas acaso conseguiríamos, em nossas províncias, cuja política interna se liga estreitamente à política geral, remover os inevitáveis conflitos nascidos de tal

> combinação? Poder-se-á realizar nas províncias esse tipo de sistema parlamentarista que tão difícil tem sido aclimar nas altas regiões do governo?[13]

E passa a discutir modos de eleger os presidentes...

Ora, a solução que Tavares Bastos critica tão sofisticamente enfrentaria a principal falha do sistema político brasileiro, tanto no Império, como na República: a ação perturbadora exercida pelos governadores. Na monarquia, denominava-se a isto "o poder pessoal" e tivera por síntese o "sorites de Nabuco". Sendo pessoas de confiança dos gabinetes, nomeados que eram pelo Poder Executivo, os presidentes exerciam importante missão – "ganhar eleições" nas províncias. Escolhidos pelo Poder Moderador, os presidentes não seriam partidários, e garantiriam a todos igualdade de situações: não haveria candidatos do governo e candidatos da oposição; apenas dois partidos lutando no mesmo pé de igualdade. Quando surgissem conflitos oriundos da situação política divergente entre o governo provincial e o governo geral (isto é, gabinetes saídos de partidos diferentes), o presidente serviria de elemento de ligação entre a província e o Imperador, mantendo-se a continuidade administrativa. Pois o governo da província e o do Império, não obstante as variações políticas, constituiriam um tecido de relações mútuas. Impossível um regime de hostilidade ou isolacionismo entre os governos locais e o governo geral: a República tem vivido os seus dias piores por ocasião desses conflitos entre estados e União. A solução enfrentaria um problema que foi a grande e dolorosa nódoa da República – as famosas "oligarquias" de antes de 1930. Ora, um presidente sem ligações políticas, "reinando" e não "governando", impediria a utilização da máquina do Estado para fins políticos e eleitorais, impossibilitando este espantoso monopólio do poder por um partido único, que foi a regra em quase todo o Brasil durante a fase anterior de 1930. E à qual sucedeu um período revolucionário, cheio de aventuras rigosas, de confusões sem fim.

Mas como se explica o fato de quase ninguém procurar uma solução tão óbvia, dentro do espírito do regime, que resolveria o principal problema político da época, que eliminaria os piores motivos de desassossego da República?

Relativamente aos conservadores, a resposta era simples: não lhes interessava o assunto. Defendiam a centralização; qualquer

reforço de autonomia das províncias causava-lhes aborrecimentos. Em suma, o problema não era deles, mas dos liberais.

Quanto aos liberais, estes eram parlamentaristas... com relação ao Imperador. Por uma bem humana falta de autocrítica, temiam abusos do poder ilimitado do monarca – viviam assombrados por mil espectros absolutistas – mas não desconfiavam, inocentemente, da possibilidade idêntica de absolutismo, vinda da parte deles, os liberais. Defendiam-se da tirania dos reis, mas não se precatavam contra os perigos da tirania provinda de caudilhos e ditadores. Não se apercebiam de que, se a herança pode entregar a coroa a um déspota, as eleições podem elevar ao poder um tirano. Desconfiavam do Imperador, mas confiavam em si próprios, na sinceridade de seu liberalismo, na autenticidade de suas convicções democráticas...

Ora, como diz Lord Acton, "todo poder corrompe e todo poder absoluto corrompe absolutamente", seja qual for a sua origem, seu método de recrutamento, e sejam quais forem as virtudes pessoais dos homens...[14]

Por duas vezes esteve o Império em vias de tornar-se uma "federação" expressamente caracterizada como tal: a primeira por ocasião da elaboração do Ato Adicional, a segunda, em 1889.

Nascendo o Império da federação das velhas capitanias autônomas entre si, e socialmente diversificadas, guardando sempre a marca de seu pundonor localista, sempre foi motivo de desgosto a férrea armadura unitarista que a Constituição, de inspiração francesa muito acentuada, adotou, comprimindo o provincianismo dos brasileiros.

Os anseios autonomistas teriam campo largo para a sua eclosão ao ensejo da forma da Constituição após o 7 de abril. A maioria "exaltada" da Câmara dos Deputados, renovando o espírito revolucionário da Constituinte, não somente riscou da Carta Magna os textos que, a seus olhos, se revestiam das formas odiosas do absolutismo – o Poder Moderador e a vitaliciedade do Senado – como, igualmente, afirmou corajosamente no primeiro artigo da proposição vitoriosa na câmara temporária: "O governo do Brasil será uma monarquia federativa". De acordo com as singulares disposições sobre a reforma constitucional (artigos 176, 177 e 178 da Constituição), caberia à legislatura seguinte dispor sobre os modos de ser do Império como federação – discutia-se, então, a lei autorizando a reforma nas referidas bases.

Como se verá em lugar próprio,[15] a minoria "moderada" da Câmara dos Deputados conseguiu vencer, por ocasião da fusão das duas casas do Parlamento, já que o Senado naturalmente não se entusiasmava pelo afã reformador da Câmara dos Deputados.

Com a vitória da corrente conservadora, caíram as propostas revolucionárias, entre as quais o artigo primeiro do projeto de reforma, que instituía a "monarquia federativa".

Dois argumentos principais justificaram a rejeição do federalismo, um de ordem jurídica, e o outro, mais propriamente político e histórico. Vamos acompanhar o debate tomando como ponto de referência os discursos de um elemento típico da ala "moderada", homem de visão segura e objetiva dos fatos, o representante da Baía, deputado Antônio Pereira Rebouças.

Do ponto de vista jurídico a questão assumia a seguinte forma: discutia-se a reforma da Constituição; ora, a transformação do Brasil em monarquia federativa redundava em mudança do sistema de governo, e, não, simplesmente, em reforma da emenda ou do texto constitucional.

Diz o deputado Rebouças:

> ...o projeto desta Câmara não trata só e congruentemente da reforma de algum artigo constitucional, mas de toda a Constituição mesma, já mudando a forma de governo proclamado pela nação, jurado e sustentado por ela, já suprimindo um dos poderes políticos" (...) "Serei, meus senhores, ainda mais positivo. O artigo 1º da Constituição diz expressamente que: "O Império do Brasil é uma associação política de todos os cidadãos brasileiros, formando uma nação livre e independente". E o artigo 3º declara que: "O governo é monárquico, hereditário, constitucional e representativo". Ora, o projeto que foi desta Augusta Câmara ao Senado e regressou com as emendas deles, diz que: "*O governo do Brasil será uma monarquia federativa*"... Logo o projeto está em contrário à nação brasileira, ou fora dela.[16]

Entrando no mérito, adverte Rebouças que a federação é fase de transição entre a separação e a união, citando Destut de Tracy e vários outros autores.

> As federações (...) sempre tiveram lugar entre estados pequenos para se tornarem externamente defensáveis; ou entre vassalos e magnatas refratários contra seus soberanos.

E conclui vitorioso:

> Nem o Brasil pode querer semelhante mudança retrógrada e incompatível com a união fraternal em que nos achamos; nem há dado prova de o querer.[17]

Para Rebouças, pois, a "federação" apresentava-se como um retrocesso, não somente pelo fato de já haver o Brasil atingido o que constituía o ideal político supremo e a excelência em matéria de regimes, que assim considerava a monarquia constitucional representativa, como, igualmente, pela circunstância de ser um retorno a uma fase intermediária no processo de unificação, do qual o Brasil atingira ao estágio final, com a consolidação das antigas autonomias em bloco uno e único.

Muitos outros argumentos foram levantados contra o projeto reformista: estes de Antônio Pereira Rebouças merecem que os assinalemos, por sua exata compreensão do processo federativo.

Em 1889, o ideal autonomista ressurgia e com ímpeto irresistível. Não era, contudo, aspiração lírica, devaneio de almas sem contato direto com a realidade: fundava-se, de fato, em reivindicações positivas.

As grandes províncias, ricas e prósperas, aspiravam ao estabelecimento do *self-government,* como um ideal concreto nascido da consciência de sua força e de sua responsabilidade.

O desenvolvimento da cultura do café, nas províncias do centro, possibilitando a formação de capitais, permitia um começo de industrialização, facilitado pelo aparecimento das estradas de ferro, dos bancos e das novas técnicas e pelo incremento da imigração. O Brasil assistia, nas últimas décadas do século XIX, a uma verdadeira "revolução industrial", com focos de repercussão em várias províncias, e da qual os casos de S. Paulo e de Juiz de Fora assumem aspectos singularmente destacados. Era uma burguesia nascente, uma verdadeira burguesia industrial, com inequívocas intenções capitalistas, que surgia dos lucros do café.[18]

Estas forças novas, que então irrompiam impetuosamente, necessitavam de liberdade para que pudessem expandir livremente a sua energia criadora. Nem sempre estas aspirações adquiriam forma sensata e justa; mas fundavam-se em realidades muito concretas e justificavam-se por si mesmas aos olhos de todos.[19]

E, se acompanharmos a vida política dos estados nos primeiros anos da República, sentiremos a presença de um espírito novo e revolucionário, de uma consciência de libertação das grandes forças até então comprimidas e opressas. Quem não percebe, ao acompanhar o movimento que deu origem à construção de Belo Horizonte, o palpitar de uma aspiração renovadora, uma ousada ruptura com tudo o que significasse o passado e a rotina. O mesmo verificaremos nos debates das constituintes estaduais e na elaboração das leis orgânicas dos primeiros tempos. A primeira lei do ensino primário do estado de Minas Gerais poderia servir de exemplo: não se estudaria a história (e a geografia) do Brasil como um todo, mas, sim, de preferência os temas relativos aos estados limítrofes. Chegara-se ao exagero de perder de vista a noção da história e da geografia do Brasil como totalidade, para aceitá-la como a soma da história e da geografia dos Estados...

Notas

1 Observa Jacques Maritain que, nas circunstâncias atuais do mundo, a necessidade de um governo eficiente pode tomar a dianteira às funções de conservação e estabilidade. Acrescenta, porém, que "Cette fonction de gérance en chef [do bem comum] pouvant au surplus se partager entre un organe chargé avant tout d'assurer la stabilité (gráce à l'hérédité comme dans les monarchies constitulionelles du type anglais ou belge, ou grâce à tout autre mécanisme de continuité), et un organe temporairement désigné (corps gouvernemental) chargé avant tout d'assurer l'efficience". (*Du régime temporel de la liberté,* Paris, 1933, p. 69).

2 Ver a interessante tentativa de classificação das formas de governo segundo o radical das palavras apresentadas pelo Sr. Pontes de Miranda, em seu ensaio *Democracia, liberdade, igualdade,* Rio, 1945, p. 163, e seguintes. De acordo com a teoria exposta, a terminação "arquia" significaria "primado", "preeminência" e a terminação "cracia", "poder efetivo". "Monocracia" quer dizer um regime em que um só detém o poder efetivo; "monarquia", aquele em que um só tem a primazia, a preeminência. A Inglaterra, dentro deste esquema, é uma forma de "monarquia", enquanto os Estados Unidos, moderadamente embora, de "monocracia". Ver igualmente o nosso *A libertação do liberalismo,* Rio, 1949, p. 112.

3 Dos ideais do Partido Liberal, somente o de "federação", no sentido de ampla descentralização, sobreviveria com a república. Se tomarmos Rui e Nabuco por pontos de referência, observaremos que, feita a mudança de regime, começaram a ver com outros olhos todas as instituições imperiais que antes malquistavam. O que ocorreu com o Senado e o Conselho de Estado é típico – receberiam elogios calorosos. Os antigos liberais, depois de 1889, começaram a perceber que as críticas tradicionais ao regime nasciam mais do espírito de sistema do que de uma necessidade

de aperfeiçoamento das instituições, e que a liberdade nada teria a ganhar com a supressão do Poder Moderador, do Conselho de Estado, ou do Senado vitalício.

4 Jean Rivero, Introduction à une étude de l'évolution des sociétés fédérales, *Bulletin International des Sciences Sociales (Unesco)*, v. IV, n. 1 (primavera de 1952), p. 7.

5 Pierre Duclos, *L'evolution des rapports politiques depuis 1750*, Paris, 1950, p. 223.

6 Ibidem, p. 238.

7 Tobias Monteiro, *História do Império,* Rio, 1946, tomo I, p. 362-363.

8 "...não me inclino nem para os que entendem constituir grandes províncias, unindo as atuais conforme a identidade ou analogia de suas zonas, produções, etc., como Amazonas e Pará, Baía e Sergipe, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, nem para os que propõem subdividi-las todas em pequenas circunscrições.

"No primeiro pensamento, que outro não é senão o das 'regiões', que para a Itália concebeu um de seus estadistas, antolha-se-me um perigo para a integridade da pátria, e no segundo, que no "departamento" francês encontra seu tipo, uma ameaça à liberdade". "O espírito reacionário e nivelador da revolução de 1789, destruindo as antigas províncias para criar aquelas subdivisões, aniquilou os centros naturais de resistência, e reduzindo-os à poeira comunal" (Royer Collard) facilitou grandemente o atentado de 18 "Brumaire", que entronizou o pior de todos os despotismos, – o "despotismo da espada" (senador Afonso Celso, visconde de Ouro Preto, *Reforma administrativa e municipal,* Rio, 1883, p. 15-16).

9 Devemos entender o caráter "federalista" do movimento da Independência num sentido rigorosamente conservador, isto é, de de lesa das posições já existentes. As províncias brasileiras mantiveram-se unidas em face de uma ameaça externa de secessão, não tomaram o caminho da união. Desejando as Cortes de Lisboa separá-las, reagiram, conservando a sua unidade. Neste sentido peculiar, foi um movimento "federativo". Os estados norte-americanos federaram-se a partir de uma situação anterior de separação. A nossa situação anterior era de união, mas esta achava-se ameaçada. De qualquer modo, a estrutura do Estado brasileiro era unitária. Os estadistas conservadores raciocinavam dizendo que, histórica e juridicamente, o Brasil era um Estado unitário; a adoção do sistema federal seria uma criação cerebrina, uma "invenção" pura e simples.

10 A *Revista do Instituto Histórico e Geográfico de Minas Gerais* publica, na íntegra, o célebre discurso. Ver p. 123 e seguintes, do v. III, ano III, B. Horizonte, 1948. Uma imagem plástica do espírito federalista em 1822 dá-nos a presença do circulo de estrelas, representando as províncias, no brasão imperial. É o mesmo simbolismo corrente em outras bandeiras de repúblicas federais, a começar pela dos Estados Unidos e para acabar na atual bandeira do Brasil. Espírito "federalista" principalmente como resistência à ameaça de secessão.

11 Jean Rivero (loc. cit., p. 29-30) mostra as duas vertentes da democracia; uma "liberal", procurando a igualdade, garantida pela concentração do poder; outra "federal", preocupada em respeitar as diversidades locais e regionais. A República francesa, "una e indivisível", fortemente centralizada, negando qualquer autonomia a outros tipos de entidades distintas do Estado e do indivíduo, e a União Americana, eis os dois tipos para os homens do século passado. Na mesma revista (p. 45 e seguintes) lê-se um estudo de Raymond Aron, intitulado Esquisse d'un plan d'étude du fédéralisme, em que se mostra o fato desconcertante que na França a tendência federalista sempre encontra defensores de orientação "direitista" como Joseph de Maistre, Taine e Maurras.

12 Heitor Lira, *História de D. Pedro II,* v. II, S. Paulo, 1939, p. 34-36.

13 Tavares Bastos, *A província*, S. Paulo, 1937, p. 127.

14 Não nos esqueçamos das palavras de Alain: "Un tyran peut être élu au suffrage universel, et n'étre pas moins tyran pour cela. Ce qui importe, se n'est pas l'origine des pouvoirs, c'est le controle continu et efficace que les gouvernes exercent sur les gouvernants" (*Politique*, Paris, 1952, p. 9).

15 Ver o capítulo a isto destinado na presente obra.

16 *Recordações da vida parlamentar,* do deputado Antônio Pereira Rebouças, Rio, 1870, p. 125-126.

17 Ibidem, p. 136-138.

18 Como primeiras tentativas para analisar com seriedade os problemas das causas e fundamentos econômicos do movimento republicano e de como Rui Barbosa possuía uma visão realista dos fatos temos os dois interessantes ensaios de Aliomar Baleeiro, Rui: um estadista no Ministério da Fazenda*,* Rio, 1952 e de San Tiago Dantas, Dois momentos de Rui Barbosa, Rio, 1949.

19 Bela amostra do que se chamava "federação", pelas alturas de 1889, temos este tópico de um jornal paraense que Rui Barbosa cita com toda seriedade num editorial do *Diário de Notícias* e que se encontra à p. 204 da *Queda do Império,* tomo VI, do volume XVI, das *Obras completas:* "...Nova organização das províncias, sob as mais altas franquezas municipais e provinciais, desaparecendo o Poder Moderador, declarando-se a liberdade de cultos, estabelecendo-se o casamento civil, elegendo cada província o seu Senado, a sua assembleia, e o seu presidente, nomeando sempre por concurso os seus magistrados, decretando os seus códigos civil, comercial, criminal e penal, jurando a sua própria constituição, tributando exclusivamente ela os seus impostos, distribuindo livremente todas as suas rendas arrecadadas, criando as suas academias e qualquer estabelecimento de instrução pública, regendo-se, enfim, pelo *self-government* na mais ampla acepção; e nesta hipótese o monarca ficará reduzido ao que – justamente deve ser – nos regimes representativos – *um simples espectador* dos acontecimentos pátrios, a conhecer apenas dos negócios essencialmente gerais, como, por exemplo, a manutenção da paz entre as províncias, a guerra com o exterior, os conflitos levantados entre os poderes públicos de província para província, a contribuição para sustentar-se a força pública de terra e mar, em defesa da integridade e segurança nacional, e isto mesmo, conhecendo tais assuntos por intermédio de uma pequena assembleia interprovincial, com sede permanente no Rio". Ou em Monróvia. Não foi, apenas, por paixão política que Rui levou a sério este pitoresco programa, que incluía o casamento civil entre as reivindicações federalistas: em dias da República já proclamada, os "apóstolos" positivistas Miguel Lemos e Teixeira Mendes apresentaram um projeto de Constituição a Deodoro, em que se conciliava um "federalismo" desse gênero com o estabelecimento de uma ditadura vitalícia e "sociologicamente" hereditária, texto que analisamos em *O positivismo no Brasil* (Petrópolis, 1943), p. 301 e seguintes.

Parte 2

As instituições imperiais

CAPÍTULO I
A TEORIA DO ESTADO IMPERIAL

Era o seguinte o conceito central em que se fundava o regime imperial: a soberania, a plenitude dos direitos políticos, residia na nação brasileira, uma realidade composta do povo e do Estado (o Imperador) e, naturalmente, fixada num território definido: "*O Império do Brasil é a associação política de todos os cidadãos brasileiros*", rezava a Constituição. A soberania não residia nem no estado nem no povo, e sim na união dos dois, nação brasileira, realidade distinta da soma dos cidadãos atuais, mas contendo os mortos e os que ainda estão por nascer. A "vontade nacional" originava-se da conjunção de duas vontades: a do povo e a do Imperador. Este representava a vontade de permanência, de duração, de existência; aquele a vontade de liberdade e de prosperidade.

Devemos distinguir entre os diferentes bens individuais somados e o Bem Comum, que é de outra ordem, distinção facilmente compreensível, quando dizemos "fazenda pública", equivalente à soma de valores depositados nos cofres do governo, e "riqueza pública", como significando as somas das fortunas particulares. A grandeza e a prosperidade de um Estado podem não significar a grandeza e prosperidade do povo; há povos ricos e fortes, servidos por um Estado fraco e pobre, quase sempre joguete nas mãos de particulares poderosos. Existem interesses públicos, diferentes dos interesses privados. O governo pode cria um imposto novo, aparentemente prejudicial aos interesses particulares, mas no fundo benéfico a estes mesmos particulares cujos interesses foram feridos. Muitas vezes a vontade de sobreviver, por parte de uma nação, será desagradável aos indivíduos, como no caso das guerras. Se o serviço militar não fosse obrigatório, a maioria deles se eximiria, pois em tempo de paz todos preferem cuidar dos seus interesses particulares. Há, também, outros serviços públicos, como estradas, saúde pública, instrução, que, se não houvesse um certo número de pessoas cuja profissão não fosse servir ao povo, cujo interesse individual se não identificasse ao interesse coletivo, jamais se realizariam tais serviços não prestados pelo Estado, ou por um grupo social constituído de pessoas cuja ocupação particular é

o bem coletivo, ou ainda, em certas épocas, pela Igreja, também uma instituição a serviço da coletividade.

No Brasil esta função de servir ao bem comum como ocupação particular estava a cargo do Imperador, auxiliado por seus funcionários. O Estado, no Brasil, realizava-se num grande corpo cuja cabeça era o Imperador, seu chefe hereditário e presidente perpétuo desta associação política dos cidadãos que constituía o Império.

Esta ideia central da teoria do Estado Imperial estava expressa na Constituição do seguinte modo: "*Os representantes da nação brasileira são* o *Imperador e a Assembleia Geral*". O Imperador, como chefe e símbolo do Estado, representava a vontade coletiva; os membros da Assembleia Nacional representavam o povo, os interesses divergentes dos particulares. Não era o Imperador do Brasil o soberano; mas, sim, a nação brasileira. Tanto que, a partir de certa época, não se usava a expressão "soberano do Brasil", referindo-se ao chefe do Estado, pois o monarca era, ao lado (ou melhor, junto) da Assembleia, um "delegado da soberania", o delegado da parte da nação chamada o Estado. Tudo o mais pode ser explicado a partir desta especial teoria do Estado: a vontade nacional como expressão da vontade dupla do povo e do Imperador. Esta "nação soberana" se realizava plasticamente nas cerimônias de abertura e encerramento das sessões legislativas, quando o Imperador, de coroa, manto, cetro e demais atributos do poder, lia a sua "Fala do Trono" aos senadores e deputados. O povo, presente pelos seus delegados e representantes, e o Estado pelo seu delegado e representante. O Imperador, ao dirigir a palavra aos deputados e senadores, dizia: "*Augustos e digníssimos senhores representantes da nação*", pois o eram tanto como ele. Cabia uma certa primazia ao Imperador, como chefe supremo da nação, cabeça do Estado, isto é, da nação conscientemente organizada para os seus fins políticos. Todos os poderes, funções da nação brasileira, eram exercidos por diversos órgãos, mas sempre tendo em vista esta noção fundamental e central: o Império brasileiro compunha-se do Imperador e do povo.

Não haveria, no entanto, perigo de colisão entre estas vontades parcialmente soberanas, de cuja fusão nascia a soberania nacional? Houve, não há dúvida, casos de choque; mas estes nasceram do desconhecimento de suas atribuições próprias por uma destas vontades. Todos eram representantes da soberania nacional; mas perante quem eram representantes? O Imperador, perante o

mundo, perante o passado e o futuro, e perante o povo, representava a força do Estado e a lei; representava, em resumo, os interesses coletivos e permanentes da pátria. Os deputados e os senadores representavam o povo perante o Imperador, para que este na sua vontade permanente de conservar a nação não ferisse os interesses populares. Assim, o Imperador, por um mal compreendido desejo de engrandecimento, podia meter o país numa guerra injusta, absurda e arriscada, o que seria obstado pelos representantes do povo que, ao proporem leis que fossem prejudiciais aos interesses permanentes da nação, mas que eram simpáticas à maioria, encontrariam o veto imperial.

A vontade nacional, de sua dupla origem, dividia-se em cinco poderes principais, exercidos por meio de combinações entre as duas grandes vontades da nação: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Representativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário. A Constituição mencionava somente 4, por estar o "poder representativo" incluído no Poder Legislativo. De fato, as funções públicas do Império brasileiro eram: a legislativa, a representativa, a régia (ou moderadora), a executiva e a judiciária. Os órgãos destas funções eram: do Poder Legislativo – o Imperador, o Senado, a Câmara e o Conselho de Estado; do Moderador – o Imperador e o Conselho de Estado; do Representativo – a Câmara e o Senado; do Executivo – o Imperador, os ministros e os presidentes de província; do Judiciário – o Imperador e os juízes e tribunais criados por lei, e, em certos casos, o Senado.

O Império brasileiro possuía um regime dualista, um sistema de equilíbrio nascido da combinação de duas forças de igual prestígio: o Imperador e o povo. Aos modernos, tal solução parecerá inexequível por vários motivos, entre os quais o de restringir a eficiência do Estado. É uma das críticas mais comuns e foi retomada por um historiador competente, o Sr. Nelson Werneck Sodré. Não obstante, é de toda a conveniência não se esquecer de que o problema político principal em 1824, para o mundo recém-saído das guerras de Napoleão e da Revolução Francesa, residia na constituição de um Estado que mantivesse a ordem sem restrições à liberdade individual; que evitasse as revoluções pela válvula de segurança do parlamentarismo.

Uma análise filosófica da teoria do Estado imperial conduzirá aos seguintes resultados, aplicando-se ao caso a terminologia

e a conceituação de Jacques Maritain, expressa em seu ensaio recentemente traduzido para a nossa língua, *O homem e o Estado*.[1] O Brasil organizava-se como um "corpo político", uma sociedade do tipo "associação para determinados fins", e, não, uma "comunidade", ou, menos ainda, algo do tipo da "multidão". Graças à ação catalisadora da monarquia, o "corpo político", fundado ao ensejo da Independência, transformou-se numa autêntica "nação", aplicando-se a conceituação adotada na referida obra.[2] Mas o "corpo político" que era o Império, expressamente designado por "*a associação política de todos os cidadãos*", compunha-se do "povo", e do "Estado", no caso deste, "a *parte do corpo político que se refere especialmente* à *manutenção da lei, ao fomento do bem comum e da ordem pública e* à *administração dos negócios públicos*".[3]

Distinguiam-se os órgãos do Estado, como provenientes do monarca, do restante do "corpo político". Não cometeram os organizadores do Império – e nisto os ajudou a forma de governo – o erro falsamente liberal da identificação entre "povo" e "Estado", que necessariamente leva ao totalitarismo. Para ser legítima esta "separação" entre o povo e o Estado, convém que tenha um caráter apenas "existencial", como condição de exercício, e não "essencial", conforme acentua Maritain em outro ponto.[4] E, principalmente, impõe-se que os governantes se considerem "vigários", os representantes do povo. Sua "majestade" provém exatamente deste caráter de representantes, de "vigários" da multidão. Finalmente, o direito de governar não tem outra origem senão no do consentimento do povo e está sujeito a sucessivos processos de *referendum.* Que dizer: a Dinastia de Bragança gozava, a título exclusivo, do direito ao exercício da função suprema do Estado brasileiro – não como direito próprio, mas como uma delegação do povo, afirmada e consagrada no momento supremo entre todos, da Independência, quando se constituía o corpo político brasileiro. A Constituição fixava as condições do exercício de tal direito e o submetia a ratificações periódicas.

Ao aplicar a tese ao caso das monarquias, Jacques Maritain fórmula, sem o saber, a filosofia do Império brasileiro, empregando, em certos casos, palavras textuais da Constituição e de seus comentadores. A transcrição da passagem, no contexto desta obra, destaca-se como uma espécie de síntese, de resumo, de conclusão.

> No caso da monarquia (...) sendo o príncipe o "vigário da multidão" ou o deputado do povo, o seu direito, nessa capacidade, é o próprio direito do povo, do qual foi feito participante pela confirmação do povo, direito este que continua a existir no povo, pois, de maneira alguma, poderia ter sido desentranhado do povo, a fim de ser transferido para o príncipe. E assim o príncipe pode s considerado como estando no ápice (mas não acima do ápice) da estrutura política, como uma parte representando o todo (e não como um todo separado), ou, então, como uma pessoa delegada para o exercício da mais alta autoridade do corpo político, que detém uma posse vicarial desta autoridade, como uma participação máxima ao direito naturalmente possuído pelo povo. Esta espécie de príncipe (...) estaria separado do povo quanto à condição existencial exigida pelo exercício do direito de comandar. Não estaria, porém, separado do povo quanto à posse deste direito – muito ao contrário! – desde que o possuísse em modo vicarial e por participação.[5]

A estrutura da Constituição – como se verá ao longo deste ensaio – corporificava esta definição. Documentaríamos melhor, citando textos clássicos, que demonstram a consciência generalizada de tal posição.

"O soberano e a nação constituem um só corpo", dirá D. Pedro I, às vésperas da Independência.[6] Traduzindo-se para a terminologia de Maritain: o corpo político se compõe do príncipe e do povo. Expressão quase textual usaria um intransigente liberal, o padre José Custódio Dias, no início da Constituinte: define-a coco "corpo moral que representava a nação". Confunde, porém, as coisas: e tem o presidente da Assembleia como a "cabeça inseparável" do corpo político nacional, situação que corresponde à do Imperador.

Respondendo-lhe, Antônio Carlos saberá fazer a distinção necessária entre os dois tipos de representação:

> Que paridade há entre o representante hereditário da nação inteira e os representantes temporários? Que paralelo pode encontrar-se entre o monarca que, em sua individualidade, concreta toda uma delegação soberana e o presidente de uma assembleia que abrange coletivamente outra delegação soberana, mas que não deve nem pode abrangê-la toda?

E, retomando uma distinção que, também, seria cara a Maritain, entre “autoridade” e “poder”, dirá Antônio Carlos:

> No sistema constitucional não só se deve ser liberal, mas até pródigo de honras, glória e esplendor para com o monarca, e só econômico, de poder; poder quanto baste para o exato, desempenho das funções que lhe atribui a Constituição e não mais que lhe facilite a opressão dos outros poderes constituídos.[7]

Eis a doutrina, pois, que hoje formularia de novo Jacques Maritain e que fundamentava a estrutura do Estado imperial: a nação brasileira constituía-se, por meio da associação dos cidadãos, num corpo político, cujo governo estava entregue a seus representantes, divididos em duas categorias: o Imperador, representante perpétuo e hereditário, que recebia uma delegação universal e representava, unificando-os, os interesses convergentes da nação em conjunto; a Assembleia Geral, corporificando, num órgão coletivo, a multiplicidade e as divergências dos pontos de vista e das opiniões...

É que os autores da Constituição do Império e alguns de seus principais comentadores, bem formados na escola constitucionalista francesa, e com algumas boas reminiscências coimbrãs, possuíam uma doutrina coerente acerca da organização política do país. Não sendo empiristas e filosoficamente agnósticos como hoje é comum acontecer, eles possuíam uma doutrina, facilmente rastreável nos primeiros artigos da Constituição. O Império era a associação política dos cidadãos brasileiros, os quais formam uma nação livre – todos os poderes políticos são delegações da soberania nacional. O Imperador e a Assembleia são representantes da nação.

Temos aí três noções básicas: a) a nação como associação, como corpo político (e convém associar ao caso as análises de Jacques Maritain em *O homem e o Estado,* que correspondem precisamente ao que se lê na Constituição e seus comentadores mais ortodoxos), a nação como “República” no sentido suareziano do termo; b) o conceito de delegação; c) o Imperador como representante.

Com relação ao primeiro item assim se expressa Pimenta Bueno:

> A sábia lei fundamental que rege os destinos do Brasil proscreveu, como devia, o dogma irracional dos Estados ou povos patrimoniais do intitulado direito divino – *sic volo, sic iubeo, sit pro ratione voluntas*, – dogma que o andar progressivo

> da civilização não tolera, e que os povos e os fatos abatem e aniquilam.
>
> A ideia de qualquer associação nacional que se institua, não pela ação da violência, sim por sua ação normal, inclui em seu seio necessariamente a ideia conjunta de seu próprio poder, de sua própria soberania, como origem primitiva de todos os poderes políticos, como a única faculdade legítima de constituí-los e delegá-los. A soberania é o poder e a independência de um povo que pertence a si mesmo, o poder em sua origem, em seu ser primitivo, a força inteligente e suprema da sociedade, ainda não delegada.
>
> Nem obsta que alguns fatos anormais contrariem estes princípios; eles só servem para acusar os seus autores, e não para destruir os direitos imprescritíveis das nações. Sem dúvida, é evidente que a sociedade nacional é a massa coletiva de seus membros, o todo dos sócios, e consequentemente o complexo de todos os direitos e força sociais; quem pois, senão ela, terá a faculdade e o império de ditar as condições de seu modo de existir, de sua própria associação, e de fazê-las efetivas e duradouras? De que outra fonte nasceria o direito de impor servidão ou preceitos a homens livres, relacionados pelas leis da razão e da moral, senhores de sua inteligência e de suas ações? Donde deduzir o nome de súditos e de soberano? Donde derivar a ideia de superioridade moral?
>
> A soberania é, pois, um atributo nacional, a propriedade que a nação tem de sua própria inteligência, força e poder coletivo e supremo; é o indisputável direito de determinar as formas, instituições, garantias fundamentais, o modo e condições da delegação do exercício desse mesmo poder.[8]

O Império do Brasil, portanto, era uma nação soberana, no sentido de que não conhecia qualquer poder superior a quem se sujeitasse. Se fossemos aplicar ao caso as análises de Suarez, poderíamos dizer que a "*respública*" (o mestre de Coimbra raramente atribuía ao *populus* a origem próxima da autoridade) era o Império. – Deve-se dizer, de passagem, que reina hoje uma certa dificuldade de vocabulário na aplicação das grandiosas análises do doutor exímio à realidade nacional em virtude de não possuirmos um termo que reproduza o conceito clássico de "República". Rommen, embora o melhor conhecedor de Suarez, prefere dizer "Estado", o que

conduz, não raro, a equívocos desagradáveis. Para os povos latinos, "Estado" é o conjunto dos órgãos do poder e não o corpo político.[9]

Relativamente à teoria da delegação, deixemos falar o douto marquês de S. Vicente:

> Entretanto, como a soberania nacional repousa no seio da nação inteira, em sua universalidade, como não é possível instituir os poderes públicos de modo que sejam exercidos por ela em massa, como não haveria em tal caso governo, nem governados, revela-se natural e claramente a necessidade indeclinável de delegar a mandatários, ou representantes seus, o exercício de tais poderes.
>
> A soberania primitiva é inalienável e imprescritível, ela existe, e, pela natureza das coisas, existirá sempre na nação, pois que os homens não podem alienar as faculdades constitutivas do seu ser moral, sua inteligência, sua vontade, não podem tornar-se brutos; feita, porém, a delegação fica ela não só sem exercício imediato, mas adstrita a respeitar a ordem fundamental que para esse fim ela mesma estabeleceu; essa é a condição de sua segurança, de seu bem-ser e do seu progresso.
>
> O exercício dela, a inteligência e a força de ação social, passa desde então a pertencer aos poderes instituídos, aos agentes encarregados deles nos termos da respectiva constituição; é justamente o que a nossa lei fundamental reconhece e declara.
>
> Nossos poderes políticos são, pois, delegações do exercício do grande poder nacional convenientemente divididas, não são a própria soberania primitiva, sim expressões, representações dela, são faculdades animadas, entidades correlatas com a ideia de sua origem e leis constitutivas.
>
> Pelo que fica exposto é evidente que tais poderes delegados não são propriedades individuais, sim depósitos de alto valor feitos para o bem-ser da sociedade. Sem o ato legítimo desse depósito nenhuma individualidade, ou fração nacional, terá jamais direito algum de exercer o poder social; seria uma usurpação, um crime que cumpriria reprimir.
>
> Na hipótese contrária seria forçoso concluir que a nação era escrava ou propriedade de outrem, ideia que afronta a ordem moral estabelecida pela Providência, e o bem-ser dos homens. A nossa lei fundamental proscreveu para sempre

> esse absurdo, e parei sempre firmou o princípio verdadeiro e inseparável da dignidade humana.[10]

Esta teoria da delegação é muito importante, e mais ousada do que a da “translação” de Suarez e Vittoria. Para os mestres da Escolástica do Barroco, a “república” transfere ao príncipe o poder; para a Constituição do Império, apenas lhe delega esse poder – e o principado, aqui, não era exercido unicamente pelo Imperador – para a parte legislativa, o “príncipe” era a Assembleia Geral do Império. Pimenta Bueno, educado aos acordes generosos das doutrinas liberais, dizia claramente que a soberania era “inalienável e imprescritível”, portanto, intransferível. A translação suareziana passaria, por certo, aos olhos do marquês de S. Vicente como uma doutrina perigosa, que daria ao Estado um poder demasiado seguro, mesmo com a famosa restrição que Suarez punha em seu *pactum subiectionis,* a do direito de rebelião em caso de tirania...

Para a Constituição, o Imperador, a Assembleia, os tribunais eram, apenas, delegados da soberania nacional. Esta, de fato, era a doutrina.

O Imperador era um representante da nação, o primeiro deles. Cabia-lhe representar as supremas razões nacionais, aquilo que a nação possui de uno, de permanente, de estável. Representava a ordem jurídica, a unidade de todos os brasileiros, além das variações de região, classes, partido, raça, representava a nação em sua totalidade unificada, no tempo e no espaço.

Benjamin Constant, com toda a força de seu romantismo político, assim canta (é o termo) a função do monarca no quadro das instituições liberais:

> Le roi, dans un pays libre, est un être à part, supérieur aux diversités des opinions, n’ayant d’autre intérêt que le maintien de l’ordre, et le maintien de la liberté, ne pouvant jamais rentrer dans la condition commune, inaccessible en conséquence à toutes les passions que cette condition fait naitre, et à toutes celles que la perspective de s’y retrouver nourrit nécessairement dans le coeur des agente investia d’une puissance momentanée. Cette auguste prérogative de la royauté doit répandre dans l’esprit du monarque un calme, et dans son âme un sentiment de repos, qui ne peuvent être le partage d’aucun individu dans une position inférieure. Il plane, pour ainsi dire, au-dessus des agitations humaines,

et c’est lc chef-d’oeuvre de l’organisation politique d’avoir ainsi créé, dans le sein même des dissentiments sans lesquels nulle liberté n’existe, une sphere inviolable de sécurité, de majesté, d’impartialité, qui permet à ces dissentiments de se développer sans péril, tant qu’ils n’excedent pas certaines limites, et qui, dès que le danger s’annonce, y met un terme par des moyens légaux, constitutionnels, et dégagés de tout arbitraire. Mais on perd cet immense avantage, soit en rabaissant Ie pouvoir du monarque au niveau du pouvoir exécutif, soit en élevant le pouvoir exécutif au noveau du monarque.

Je ne veux point nier qu’il n’y ait dans Ie tableau d’un pouvoir monarchique plus animé, plus actif, quelque chose de séduisant, mais les institutions dépendent des temps beaucoup plus que des hommes. L’action directe du monarque s’affaiblit toujours inévitablement, en raison des progres de la civilisation. Beaucoup de choses que naus admirons et qui naus semblent touchantes à d’autres époques, sont maintenant inadmissibles. Représentez-vous les rois de France rendant aux pieds d’un chêne la justice à leurs sujets, vaus serez ému de ce spectacle, et vaus révérerez cet exercice auguste et naif d’une autorité paternelle; mais aujour-d’hui, que verrait-on dans un jugement rendu par un roi, sans le concours des tribunaux? La violation de tous les principes, la confusion de tous les pouvoirs, la destruction de l’indépendance judiciaire, si énergiquement voulue par toutes les classes. On ne fait pas une monarchie constitutionnelle avec des souvenirs et de la poésie.

Il reste aux monarques, sous une constitution libre, de nobles, belles, sublimes prérogatives. A eux appartient’ce droit de faire grâce, droit d’une nature presque divine, qui répare les erreurs de Ia justice humaine, ou ses sévérités trop inflexibles qui sont aussi des erreurs: à eux appartient le droit d’investir les citoyens distingués d’une illustration durable, en les plaçant dans cette magistrature héréditaire, qui réunit l’éclat du passé à la solennité des plus hautes fonction politiques: à eux appartient le droit de nommer les organes des lois, et d’assurer à la société la jouissance de l’ordre public, et à l’innocence la sécurité: à eux appartient le droit de dissoudre les assemblées représentatives, et de préserver ainsi la nation des égarements de ses mandataires, en l’appelant à de nouveaux choix: à eux appartient la nomination des ministres, nomination qui dirige vers le

> monarque la reconnaissance nationale, quand les ministres s'acquittent dignement de la mission qu'il leur a confiée: à eux appartient enfin la distribution des grâces, des faveurs, des récompenses, la prérogative de payer d'un regard ou d'un mot les services rendus à l'État, prérogative qui donne à la monarchie un trésor d'opinion inépuisable, qui fait de tous les amours-propres autant de serviteurs, de toutes les ambitions autant de tributaire.
>
> Voilà certes une carrière vaste, des attributions imposantes, une grande et noble mission; et ces conseillers seraient mauvais et perfides, qui présenteraient à un monarque constitutionnel, comme objet de désir ou de regret, cette puissance despotique, sans bornes ou plutôt sans frein, qui serait équivoque, parce qu'elle serait illimitée, précaire, parce qu'elle serait violente, et qui peserait d'une manière également funeste sur le prince, qu'elle ne peut qu'égarer, et sur le peuple qu'elle ne sait que tourmenter ou corrompre.[11]

Demos particular ênfase ao texto de Benjamin Constant sobre o Poder Moderador – é que verdadeiramente a teoria do Estado imperial girava em torno de uma ideia central – a delegação ao imperante desse poder neutro, como "chave de toda a organização política" e tendo por fim zelar pela "harmonia, equilíbrio e independência" dos demais poderes. No Imperador, portanto, concentravam-se as razões nacionais em toda a sua plenitude, cabendo aos demais poderes representar interesses seccionais e as paixões da hora.

De modo que, para podermos compreender o Estado imperial, importa termos bem claramente diante de nós o que se pretendia com o Poder Moderador, e, assim, apreciar devidamente esta delegação suprema da comunidade nacional na dinastia, centro e medula do corpo político brasileiro.

A ideia, pois, era esta: um monarca, pela continuidade dinástica, não fazendo parte de grupos, classes, nem possuindo ligações regionais, não devendo seu poder a partidos, grupos econômicos, não tendo promessas eleitorais a cumprir, não precisando de "pensar no futuro" – o futuro de sua família estará garantido se a paz e a grandeza nacional estiverem preservadas que não está sujeito à tentação de valer-se de uma rápida passagem pelo governo para tirar benefícios e vantagens particulares à custa da nação,

deixando o ônus a seus sucessores, um monarca, cujo sucessor é o seu próprio filho, sabendo que a História, muitas vezes, cobra de netos crimes dos avós, que pode deixar a seus ministros o cuidado de mesquinhas questões administrativas, já que tem outros problemas pela frente e sua autoridade não está em jogo se seu poder material sofrer restrições, um monarca, sendo, por si, por seu nascimento, pelo prestígio de sua família. Príncipe, isto é, o cabeça e o mais antigo senhor, representa em sua pessoa todo o passado e é uma garantia das promessas de sobrevivência no sentido.

A isto, os antigos denominavam o "mistério da realeza".

Sendo uma realeza, uma verdadeira monarquia, sendo-o essencialmente e não por acidente, como queria Rui Barbosa, o Império volveria, quase inconscientemente, à tradição portuguesa do suarismo político. O Imperador não era um soberano por direito divino, à moda do século anterior, mas um "ministro da República", para usar da fórmula de Suarez – o instrumento da coisa pública. No latim de Coimbra: "*Reges ministri Reipublicae appellantur*". Era o vigário da multidão...

Esta uma das razões de adotar o nome de Império. Havia a razão da grande base física da nação – era um vasto Império... Havia influências napoleônicas, atuando por todos os lados. Mas havia uma tradição muito antiga, falando alto: a base democrática, a delegação nacional, a *lex caesarea.* A nação brasileira, ao constituir-se, delegava o comando supremo ao Imperador, como o fizera o *populus,* em Roma.

Para isto, surgira a doutrina de que a Constituição organizava o poder supremo como uma delegação da comunidade nacional e havia uma distinção real entre *delegação,*[12] *representação* e *eleição.*

São destas questões que todos, aparentemente, conhecem, mas que, na prática, se apresentam bem mais complexas. Um exemplo interessante é o da confusão usual entre a origem popular do poder e a representação. Estão, naturalmente, ligadas entre si, em mútua dependência; mas referem-se a realidades distintas. A Constituição do Império, bem explícita e rigorosa, diz: "Todos estes poderes do Império do Brasil são delegações da nação" (artigo 12) e "Os representantes da nação brasileira são o Imperador e a Assembleia Geral" (artigo 11). Quer dizer isto que a Constituição distinguia a origem popular do poder e a representação. E isto muito sabiamente.

Vamos ver, primeiramente, a questão da origem popular do poder. Para Suarez o poder vem de Deus por intermédio do *consensus,* do assentimento da comunidade política, disto que denomina *respublica.*

Na origem das nações, quando se constitui o corpo político, a "República" transfere a um rei, a uma assembleia ou a qualquer outro órgão este poder que detém originariamente. É a teoria da *translação,* que constitui o *pactum subiectionis.* Constituído o corpo político de acordo com esta translação inicial, que, no nosso caso, pode ser fixado num fato solene, a aclamação de D. Pedro I como Imperador do Brasil, assim fica a nação, não podendo o pacto ser rompido, a menos que o rei se incline à tirania, quando pode, então, o povo sublevar-se. O *consensus* não se esgota no ato inicial da translação – o poder dos governantes depende do constante gesto de obediência por parte dos governados. O poder é algo que se perpetua e há uma ratificação diária do pacto inicial, nascida da obediência dos cidadãos. A força dos governos, convém lembrar, não está na maquinaria policial ou militar, mas na obediência dos súditos. Será tanto mais forte um governo, se for mais prontamente obedecido... Por isto não é uma questão doutrinária a da origem popular do poder, mas uma situação de fato. Mesmo o pior tirano é obedecido em parte livremente e nada seria se o povo não lhe desse força obedecendo; geralmente as pessoas, por um raciocínio por vezes inconsciente, preferem o mal menor da tirania ao caos que poderia trazer gravíssimas consequências – o pior governo sempre tem algumas vantagens práticas... Podemos dizer que o povo possui uma onipotência submissa, uma onipotência obediente e passiva. Mas onipotente na mesma. Sem ela, nada seria dos governantes.

Isto nos leva a outro aspecto da questão pouco estudada – as leis não são obedecidas pelos que deram poderes aos deputados para votarem o texto – o povo que decide, ou que delega poderes a um parlamento que vai votar a lei, o povo como fonte originária daquela lei, o povo cuja vontade é a lei, rapidamente não será idêntico ao povo que a cumpre. Se a delegação da soberania que possui o Poder Legislativo se confundisse com a designação expressa dos eleitores, as leis deveriam ser ânuas, como os orçamentos. O Código Comercial, em vigor, data de 1850 – tem sido obedecido por mais de uma geração que jamais conheceu os eleitores que escolheram o parlamento que o votou... Mas, apesar disto, continua em vigor

– nós o ratificamos a qualquer ato de comércio que praticamos de acordo com suas sábias disposições. Aliás, Suarez ensina que uma lei pode ser vetada pelo povo, que possui o direito a negar-lhe assentimento se injusta ou iníqua. A lei passa a letra morta.

Esta obediência geral (e várias outras normas) segue princípio geral, tão do agrado de Suarez, de que "*pacta sunt servanda*"; o que revela o núcleo fundamental da ideia central de Rousseau, despojada de seus defeitos de argumentação e suas deficiências científicas (não tem sentido a ideia de um estado de natureza): a vida socialmente é possível devido a um tecido de pactos implícitos e explícitos, formais ou usuais, que todos cumprimos. E o mais importante é o que funda os corpos políticos na obediência das leis e no respeito aos direitos dos cidadãos.

A delegação, pois, não implica num ato de vontade deliberada e consciente designando pessoas ou instituições como agentes da vontade nacional. Assim, o Poder Judiciário, excluído da representação, pela Constituição do Império, mas que era uma delegação. O povo não escolhe juízes – mas o parlamento eleito pelo voto determina o modo de constituir-se o tribunal; os governos, apoiados em um tipo qualquer de expressão da vontade popular, os designam; a obediência dos cidadãos às suas sentenças e julgados confirma, diariamente, a sua legitimidade.

Mas, se a eleição é que funda a representação, mas não a delegação, como se explica a inclusão do Imperador entre os representantes, se não era eleito? A sua designação como possuindo uma delegação nacional era óbvia, mas não como representante. Na verdade, assim agiu ousadamente o legislador imperial: Imperador provinha de uma designação popular, a Aclamação, a dinastia foi realmente eleita e isto admitia explicitamente D. Pedro, conforme documentos coevos e que serviram ao Conselho de Estado que elaborou a Constituição. O rei é um "vigário do povo" e a dinastia eleita, eis um princípio geralmente admitido. No nosso caso, tratava-se de um Império, e na ideia imperial está contida a "aclamação dos povos". Mais ainda: se a dinastia era eleita como corporação, cada designação concreta sofria um processo de ratificação, como se pode ver dos §§ 1º, 3º, 5º e 7º do artigo 15 da Constituição. Na prática a situação era vivamente admitida – a lei de reconhecimento do herdeiro, de 26 de agosto de 1826, por assim dizer, estabelece a eleição do príncipe imperial. Podemos interpretar

tudo isto dizendo que a Constituição reconhecia no Imperador um representante das razões nacionais, permanentes e soberanas, em face dos interesses seccionais e das paixões da hora. O fato de ser designado por via hereditária representava uma garantia prévia disto – mas, por via das dúvidas, a Assembleia Geral devia confirmar sempre se o atual Imperador estava, ou não, à altura do cargo.

É preciso, aliás, não confundir sucessão hereditária com direito divino dos reis e origem divina da autoridade. A origem divina da autoridade é um princípio de filosofia política cristã e não se aplica a este ou aquele tipo de governo. Todos os governos são originários de Deus diz S. Paulo muito claramente – "*non est potestas nisi a Deo*". Poder-se-ia alegar, como já se fez, que o rei, sendo hereditário, tem a sua escolha *unicamente* de Deus, enquanto que, no caso de um presidente, seu poder vem de Deus pelo povo, que colabora na decisão. Um rei, de fato, não deve seu poder a homens e pode ficar mais independente e desligado de compromissos com estes ou aqueles grupos. O direito divino atribui unicamente a determinados tipos de governos ou pessoas a origem divina.

Daí podermos concluir o seguinte: a delegação nacional, ou origem popular para o poder, é um princípio geral válido para qualquer regime ou sistema de governo – sem apoio do povo, ninguém governa, sem a onipotência servidora do povo, caem os governos mais fortes em armas. Este assentimento mais ou menos formal dá autoridade às leis e aos homens que as aplicam. A designação expressa por parte do corpo eleitoral, que nunca se identifica com todo o povo atual, e rapidamente, como vimos, se torna uma simples referência, somente cabe a representantes. A origem popular do poder não se confunde com a eletividade dos cargos políticos. O preenchimento de funções não estritamente representativas por outros meios que a eleição não será menos democrático um juiz eleito não representa um progresso democrático sobre um juiz escolhido em rigoroso concurso. A verdade está, precisamente, no contrário. Um parlamento será sempre eleito – uma Câmara de Deputados escolhida por meio de concursos de provas e títulos será uma academia de ciências políticas, mas não uma assembleia representativa do povo.

A delegação da soberania nacional não significa, necessariamente, a escolha de pessoas a votos. São duas coisas diferentes, embora uma derivada da outra.

Mesmo a representação, se pressupõe um voto expresso do corpo eleitoral (mesmo ratificações sucessivas como exigia a Constituição do Império), não se traduz, necessariamente, numa escolha direta e pessoal, mas no modo de ser. A solução da Constituição o Imperador, como representante das razões nacionais, do que é comum, universal, e uno em todo o corpo político nacional, e a Assembleia, representando os interesses seccionais e as paixões da hora, resolvem o problema suscitado por Walter Lippman: como pode uma pluralidade ocasional de eleitores falar em nome de todo o povo? Um presidente nasce de coligação, que amanhã não existirá mais; o Imperador, escolhido embora por um voto simbólico (e, afinal, toda eleição é simbólica...), é feito por sua educação e seu próprio *interesse* o representante do Bem Comum...

Notas

1 Ver Jacques Maritain, *O homem e o Estado* (trad. Alceu Amoroso Lima), Rio, 1952, *passim.*

2 Ibidem, p. 17.

3 Ibidem, p. 22.

4 Ibidem, p. 46.

5 Ibidem, p. 47-48.

6 Octávio Tarquínio de Sousa, *A vida de D. Pedro I* (Rio, 1952), p. 212.

7 Ibidem, p. 506 e seguintes.

8 *Direito público brasileiro,* Rio, 1857, p. 25.

9 Ver Rommen, *La teoria del Estado y de la comunidad internacional en Francisco Suarez,* Madrid, 1951.

10 *Direito público*, 1857, p. 26.

11 *Cours de politique constitutionnelle*, Paris, 1861, p. 21-22 e 28-29.

12 Poderíamos explicar a terminologia da Constituição e dos comentadores usando o termo "delegação", desaprovado pela carta de S. Pio X, *Notre Charge Apostolique,* do seguinte modo: reconhecia-se formalmente que a *Autoridade* vinha de mas que o poder dos governantes fundava-se no assentimento dos povos, assentimento que tomaria a forma de uma delegação. Ficando no plano puramente sociológico, sabemos que, de fato, a força dos governos (seja qual for o regime e a forma política) reside na obediência dos súditos. Um governo será tanto mais forte quanto mais sincera e efetiva for a obediência do povo. Trata-se de uma questão de fato. Se admitirmos, de acordo com os conhecedores do pensamento de Francisco Suarez como Heinrich Rommen, que o mestre de Coimbra distinguia *populus* de *respublica* (a prenunciar a distinção de Pio XII entre "massa" e "povo", talvez inspirada na referida observação) e que a "translação" suareziana tinha por objeto a *respublica,* isto é, se admitirmos com Suarez que o poder reside na comunidade organizada, no corpo político constituído, aí não haverá, talvez, inconveniente maior se dissermos que o corpo político delega a um de seus órgãos o poder que lhe compete em sua totalidade. No caso, o conceito suareziano de *respublica* traduzido no Império por "nação" – que delegaria a certos órgãos seus – os quatro poderes da Constituição, que formam o Estado – determinadas atribuições. O povo, este designaria os ocupantes dos cargos que fossem eletivos, senadores ou deputados, por exemplo. (A

respeito da distinção veja-se *La teoria de Estado y de la comunidad internacional en Francisco Suarez*, de Rommen, Madrid, 1951, p. 381).

Podemos dizer que a *respublica* (ou nação, na linguagem da Constituição e toda a comunidade, inclusive o Estado, os órgãos dirigentes, o povo, como corpo eleitoral, é, também, um órgão do Estado, a representar, a falar, a decidir em nome do povo, da nação, como totalidade (V. nossa *Harmonia política,* p. 85 e seguintes).

O debate é interessante – e oportuno – mas não cabe nesta nota.

CAPÍTULO II
REINAR, GOVERNAR E ADMINISTRAR

O Império do Brasil era uma realeza, uma monarquia hereditária. Muitos dos melhores autores, ao tratarem da história do Brasil, não dão ao fato a merecida atenção e nem se preocupam em analisar a essência última desta forma de governo. E, se assim os historiadores, de modo diferente não agiam os escritores contemporâneos: nos últimos anos do reinado de D. Pedro II – com uma ou outra possível exceção ninguém colocava em seus devidos termos a questão Monarquia-República. Vamos aqui recolocar o problema, para que possamos entender o funcionamento da máquina política do Império. A monarquia não era o "acidente feliz" (Rui Barbosa) da vida política brasileira, mas uma condição essencial de sua existência.

Qual a função do rei?

Responde-nos prestativamente um moderno teórico do regime, o Sr. Almeida Braga: "...o rei governa, mas não administra. Entre governar um país e administrá-lo a diferença é profunda (...) "L'unité politique, c'est la force", disse um autor grave; e logo ajuntou: "l'unité administrative c'est le despotisme". O mesmo Sr. Almeida Braga em outro lugar escreve: "...O rei é o árbitro supremo dos conflitos que possam turbar as relações...".[1]

Ou, para citar outro português e dos mais autorizados:

"O rei governava, a nação administrava-se. O rei governava, efetuando pela distribuição da justiça e pela defesa do solo a unidade necessária à segurança de todos. A nação administrava-se realizando a multiplicidade de seus interesses na multiplicidade dos vários órgãos que legitimamente os exprimiam".[2] O rei, pois, tradicionalmente exercia uma atribuição judicatória, arbitral e unificadora.

Outro elemento, porém, muito importante na conceituação adequada da realeza tradicional, é o seu caráter sacral, expressão e concretização de uma ideia mais vasta e definitiva: a origem sobrenatural do Estado. Costumes de todas as civilizações atestam o fato, ao qual Bloch, Frazer e Posé dedicaram interessantes estudos, mostrando a extensão do fenômeno, cuja interpretação filosófica e teológica não é difícil, tanto que a Igreja,

na Idade Média, elaborou um completo ritual, que fazia da coroação dos reis quase um sacramento.[3] A verdade é que, sendo de tal ordem o valor e a eminência da pessoa humana, não se poderá admitir o direito régio, o direito de atar e desatar vontades humanas, senão arranjando-lhe uma sanção sobrenatural... *per me regnam reges*... Lamennais, o futuro republicano, assim escreveu comemorando o guilhotinamento de Luís XVI:

> Que aprendam os reis o que são: *ministros de Deus para* o *bem,* depositários de seu poder. Dele o receberam e não lhes é permitido abandonarem-no. A realeza é um verdadeiro sacerdócio; não é possível despojar-se dele, como também não se pode despojar do sacerdócio religioso. Um e outro são divinos em sua origem e em seu objeto; um e outro, ainda que diferentemente, derivam da mesma fonte; é-se rei ou se é sacerdote não para si, mas para o povo, que se é chamado a conduzir, a *salvar*... Um rei não é um homem poderoso... É, repito, o *ministro de Deus*... Luís XVI pereceu por haver querido ser um homem quando lhe era ordenado ser um rei.[4]

Quase a mesma coisa dirá o principal inspirador da Constituição do Império, que, não se abeberando em motivos religiosos, dava um tom quase supraterreno à sua teoria da função régia:

> Um monarca hereditário pode e deve ser irresponsável; é um ser à parte, colocado acima do edifício. A sua atribuição, que lhe é particular e que é permanente, não somente nele, mas em toda a sua raça, de seus antepassados a seus descendentes, separa-o de todos os indivíduos de seu império.[5]

Como justifica Benjamin Constant a necessidade desta função régia, soberana e majestosa?

Existem no Estado três poderes ativos e formidáveis que são: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Os homens que os exercem muitas vezes colocam os seus mal compreendidos interesses particulares acima dos interesses do bem público. Além disto, é indispensável que se evite a intromissão de um poder na esfera de outros. Convém, pois, que haja um poder neutro acima dos demais, que a todos modere e equilibre: o poder régio. Os interesses do rei são os interesses da coletividade: um povo que se eleva e engrandece, eleva e engrandece o seu rei. Se o monarca defende o seu povo, está defendendo a herança de seu filho.

A função régia, além de seu caráter simbólico e místico inevitável, exerce-se no sentido da justiça, impedindo as lutas entre as classes e os agrupamentos sociais. É evitar a tirania que nasce da usurpação das atribuições de um poder por outro e a opressão que vem do domínio exagerado de uma classe por outra: reinar significa principalmente presidir o Estado, exercendo funções de equilíbrio, integração e coordenação. "O rei, num país livre, diz-nos Benjamin Constant, é um ser à parte, superior à diversidade de opiniões, não tendo outro interesse que a manutenção da ordem e da liberdade".[6]

Reinar é, portanto, exercer este ministério de zelar pelo bem comum (e não realizá-lo efetivamente, atribuição do Poder Executivo dentro das normas traçadas pelo Legislativo). Para que as coisas andem e para que os homens possam exercer: as suas atividades normais, é indispensável que a "máquina do mundo" dê as suas voltas sempre no mesmo ritmo. A função do chefe do Estado, a função régia, consiste em presidir ao equilíbrio harmonioso do universo social e impedir os descaminhos, mantendo a ordem que é a lei do mundo natural e do mundo sobrenatural, como dizia Hello. E, em se tratando de seres humanos, dotados de consciência e liberdade, a harmonia pressupõe a livre procura da justiça: a ordem é a realização da justiça e pela liberdade. Por isto, a Constituição de 1824 definiu a atividade do Poder Moderador como um "incessante velar sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos mais poderes políticos"; as atribuições do Poder Moderador são todas de caráter geral, de acabamento, de coroamento das atividades dos demais poderes. Reinar, em suma, consiste em presidir à realização do bem comum de caráter geral.[7] Mas não realizá-lo.

Ora, é necessário, antes de mais nada, passar o bem comum de potência a ato, efetivá-lo no seio da coletividade. É esta necessidade que dá origem aos demais poderes, os chamados "poderes ativos", o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Interessa-nos aqui mais o Poder Executivo. Se, para o exercício da função régia, exige-se como qualidade principal um zelo constante e incessante pela harmonia das coisas do Estado (o que nas monarquias hereditárias se obtém pela identificação do interesse dinástico ao nacional), para o exercício da função executiva são indispensáveis qualidades de estadista e conhecimento pormenorizado dos problemas coletivos.[8] Um chefe "de fato" do Poder Executivo (o primeiro-ministro) deve estar a par das necessidades e exigências atuais da vida

nacional, assim como conhecer com exatidão a vontade popular. Por conseguinte, não é um cargo permanente; o chefe do governo deve mudar sempre que a opinião pública assim exigir. (Nas ditaduras, fica o homem variando a sua vontade com as mudanças, não tanto da vontade popular, mas das conveniências do momento).

O Poder Executivo, porém, divide-se em duas direções: governo e administração.

Ao primeiro cabe dar a orientação geral da política do país e dirigir a máquina do Estado. É atribuição do chefe de Estado, referendado pelos ministros. Um *premier* não pode fazer a guerra e a paz sem consultar o rei, em cujo nome são feitos os tratados, pois os ministros passam e a dinastia permanece. No Brasil e em Portugal, os atos régios não eram assinados com o nome do chefe do Estado e sim com o seu título: "rei", "rainha", "imperador". Assumia-se, pois, uma responsabilidade em nome de todos os reis passados e futuros.

O Poder Executivo, como "governo", em seu modo político, é, pois, exercido pelo rei, sob a responsabilidade dos ministros. É um poder ativo, mas não pode ficar demasiadamente adstrito ao viver quotidiano; convém que em sua realização se mantenha uma certa unidade de direção e de princípios, uma linha geral, o que faz de cada reinado um todo homogêneo.

Ao Poder Executivo compete a administração de caráter geral; a concretização e a efetivação dos atos administrativos deve caber mais à nação que mesmo ao Estado nacional; e em "nação" devemos compreender as "províncias" e os municípios.

Resumindo, poderíamos dizer que ao rei cabe reinar; aos ministros do rei, responsáveis perante a Câmara dos Deputados, compete o governo; e aos diversos departamentos e repartições, assim como às províncias, municípios e órgãos autárquicos, a administração pública.

Claro que, no Brasil, a distinção entre essas três funções seria tema de importantes discussões, sendo bem conhecida a célebre máxima de Itaboraí: "*O rei reina, governa e administra*".

Vejamos o que diz a respeito de tal assunto o príncipe de nossos constitucionalistas, o ilustre visconde do Uruguai, Paulino José Soares de Sousa:

> Como governo, o Poder Executivo aplica por si só e diretamente as leis de ordem política. Como tal, é o promulgador e o executor das leis, por meio de regulamentos e providências

> gerais; é o encarregado e o depositário do pensamento político e da direção moral dos interesses da nação e das suas relações com as outras.
>
> Como administrador o Poder Executivo não aplica, não lhe é possível aplicar, por si só e diretamente, as leis de ordem administrativa, mas sim por meio de um complexo de agentes de ordens diversas, disseminados pelas diferentes circunscrições territoriais.[9]
>
> As funções do Poder Executivo, como governo, são mais propriamente de iniciativa, de apreciação, e direção geral, de conselho... (O poder administrativo)... organiza o pensamento (do poder político) e o põe em obra...
>
> Poder político é a cabeça; a administração, o braço.[10]

Mais adiante, sintetizando, diz Uruguai:

> O Poder Executivo, como governo, aplica por si só e diretamente as leis de ordem política, constituindo a ação governamental. Quase nunca, exceto quando nomeia, se ocupa de indivíduos; e procede regulamentando e decidindo generalidades. Provê, por medidas gerais, à segurança interna e externa do país, e às execuções das leis, completando-as, quando isto é indispensável para lhes dar vida e execução, por meio de regulamentos e medidas gerais, com caráter muitas vezes permanente. Dá o impulso geral aos melhoramentos morais e materiais que convém introduzir nos negócios públicos, nomeia para os diversos cargos, demite, aposenta e exerce certa disciplina sobre seus agentes. Exerce certas delegações que lhe dá o Poder Legislativo.[11]

Agora, o poder administrativo "aplica interesse geral a casos especiais, pondo-se em contato com o cidadão individualmente".[12]

O debate acerca da distinção entre governo e administração, que pode parecer acadêmico, mas é de importância indiscutível, já que inúmeros problemas somente serão satisfatoriamente resolvidos se esta distinção se fizer com justeza, não deu, parece, tanta bulha quanto a outra, dentro do assunto deste capítulo algo escolástico, entre "reinar" e "governar". Foi um dos pontos de divergência entre liberais e conservadores. Encheríamos volumes com a história da discussão no Parlamento brasileiro. A solução do visconde do Uruguai parecerá especiosa, mas é sensata: não tem

sentido discutir a máxima de Thiers em abstrato: de acordo com certas constituições, o rei reina, mas não governa; de acordo com outras – entre as quais a nossa – faz uma coisa e outra. Os liberais poderiam retrucar dizendo que a Constituição estava errada e que havia necessidade de uma reforma, que seria a eliminação do Poder Moderador. Mas a existência do Poder Moderador não é reconhecidamente tácita de que há uma distinção entre as funções régias e as de governo? "São os percalços da quase-legitimidade", como diria Guglielmo Ferrero, vividos longamente pelo rei Luís Filipe, que governava nos bastidores, e por seus ministros, sobre os quais exercia sensível influência, graças às suas qualidades e experiência... Uruguai, talvez tendo diante dos olhos a figura do "monarca indormido", resolve a pendência com uma interrogação:

> É possível que um monarca inteligente, mais interessado do que ninguém na boa gestão dos negócios, o qual presidindo Conselhos de Ministros, ouvindo a todos, acompanhando no centro da administração, passo a passo, e isto por largos anos, a marcha dos acontecimentos, adquire profunda experiência dos homens e das coisas, se limite a acompanhar ministros novos, ainda sem importância suficiente, e que vão começar o seu tirocínio? Poderia uma constituição dizê-lo, mas na prática havia de suceder inteiramente o contrário.[13]

Nada mais sensato. Nos regimes em que, contrariamente ao nosso, o rei exerce apenas a chefia nominal do Poder Executivo, dois perigos ameaçam constantemente a vida nacional. O monarca é uma pessoa dotada de senso de responsabilidade, capacidade de trabalho e interesse pela coisa pública e, neste caso, procura intervir na vida política deixando de ser o chefe nominal para ser chefe real do Poder Executivo, situação que provoca choques inevitáveis, ou, então, torna-se uma figura mais ou menos decorativa, anulando-se em ocupações fúteis ou francamente indignas. É colocar no centro do Estado uma força sem ponto de aplicação, é reduzir o monarca a um perigo, se possui qualidades, ou a uma inutilidade, se os defeitos predominam".[14]

Notas

1 Prefácio ao *Abecedário real,* de Frei João dos Prazeres, Lisboa, 1943, p. XXXII-XXXV.

2 Antônio Sardinha; introdução à *História e teoria das Cortes Gerais,* Lisboa, 1924, p. XXIX.

3 Mas não chegou a fazê-lo. A propósito, leia-se o forte texto de Berdiaeff em *De l'esclavage et de la liberté de l'homme,* Paris, 1946, em que nos faz a filosofia desta "sedução do Estado": "La plus grande séduction de l'histoire humaine est celle de l'Etat, dont la torce asservissant est telle qu'on lui résiste malaisément. La séduction exercé par l'Etat a revêtu dans l'histoire les formes plus variées, el c'est par ses métamorphoses qu'il induit facilement les hommes en erreur. Cette tentation du royaume universel a porsuivi l'homme tout au long de son histoire (...) Tout le problème troublant et compliqué de l'étatisme vient de ce que l'homme est appelé à régner. L'homme cherche son régne, il est obsédé par le rêve du royaume, consacre toutes ses torces à sa création (...) L'homme met dans la recherche du royaume toute sa torce d'universalité. Il se représente le royaume tant convoité comme destiné à réaliser l'unité définitive du monde, l'union définitive des hommes. La tentation du rayaume est une de celles que le Christ a repoussé dans le désert. Du haut de la montagne le Diable a montré au Christ "tous les royaumes du monde et leur gloire", et lui proposa de les adorer. Il est probable que parmi ces royaumes se sont presents à la vue spirituelle du Christ ceux que devalent exister plus tard sous le nom de chrétiens, ainsi que toutes les transformations des royaumes jusqu'à la fin des siècles. Mais, le Christ a repoussé cette tentation" (p. 155 e seguinte). – Mais adiante Berdiaeff assinala que, na ideia "hipnotizante" de soberania, tanto a soberania dos reis como a do povo, é que nasce a força escravizante do Estado e conclui: "Cest l'idée totémique de la monarchie qui est à la base du pouvoir et d'Etat. Le monarque a toujours été un totem" (p. 162). E este totemismo renasce sempre, tanto nas místicas de fundo liberal, como nas de caráter totalitário. Apenas em rápida tentativa, os liberais moderados, no gênero de Benjamin Constant, Guizot, e alguns mais (liberais sem a mística liberal), tentaram substituir a soberania da vontade (do povo ou do monarca) pela da razão. Berdiaeff ao assinalar esta tentativa ignorava que um país sul-americano conseguira realizar a experiência de um regime construído sobre a razão e não sobre o totemismo do Estado.

Sobre as relações entre a religião e as origens da realeza são muito conhecidos os trabalhos de Sir James Frazer e Marc Bloch, que acentuam, por vezes, confundindo um pouco a causa, igualmente as influências mágicas. Um autor recente, Alfred Posé, *Philosophie du pouvoir* (Paris, 1948), traz contribuições do maior interesse para o desenvolvimento da questão, com análises muito pertinentes acerca do caráter "sagrado" do poder em muitas sociedades, ou quiçá universalmente, sacralidade que encontrara, na Idade Média, a oposição formal de papas e doutores, quer nas colocações sempre justas de S. Tomás de Aquino, quer nas palavras candentes de um Gregório VII, a recordar, como o faria Berdiaeff tantos séculos depois, a tentação do deserto para simbolizar a atitude do Estado face à Igreja. O ponto de vista tradicional da Igreja, que Suarez e Belarmino iriam levantar contra as primeiras rebeldias calvinistas dos Stuarts, é o da natureza humana do poder civil, não obstante a sua origem divina em última análise. Somente o poder do papa e dos bispos vem de Deus, diretamente, como poder de instituição e de pessoas. O poder civil fundado ou na usurpação ou no consentimento, não teria outra origem divina que a dependência normal dos fatos à Providência. Significativamente, Tomás Antônio Gonzaga, em seu *Tratado de direito natural* (editado pela primeira vez em 1942), depois de defender uma posição favorável à supremacia dos concílios sobre o papa, proclama enfaticamente a origem divina do poder: todo o Capítulo 7 da parte 11 vem como apologia da monarquia absoluta e sagrada. Estávamos, porém, no século das "monarquias vicariantes" e numa das que mais o foram (o livro, como se sabe, é dedicado a Pombal). O tema é, aliás, extremamente vasto e complexo, e iríamos demasiado longe se o fossemos perseguir até o fim. Resumindo, porém, diríamos que é crença geral a de que o Estado possui um caráter "sagrado"; a Igreja Católica, por assim dizer, atenuou ou restringiu os efeitos desta

convicção, admitindo, porém, que o poder como tal e não determinado poder concreto – tem origem divina. Como consequência, um poder legítimo, humanamente legítimo, poderá ser consagrado pela Igreja, que, deste modo, fará do detentor do poder civil uma "instituição" religiosa. Daí o drama dos reis "católicos" no século XVIII: estavam num dilema, entre a doutrina do "direito divino", que era uma heresia de origem protestante, e a *Potestas indirecta,* sumamente desagradável aos "déspotas esclarecidos". Dentro do quadro tradicional do pensamento católico, nenhuma autoridade civil poderia ser consagrada senão pela Igreja: o rei ungido pelo bispo, eis a única salda. De qualquer modo, como acentua Guido Gonela em *Base de uma ordem social* (Petrópolis, 1947), o princípio do *omnia potestas e Deo* deve significar, principalmente, a limitação da autoridade civil. Ver também *Mensagem de Roma,* de Alceu Amoroso Lima (Rio, 1950).

4 Apud G. Ferrero, *La unidad política del mundo*, Madrid, s.d., p. 68-69.

5 Benjamin Constant, *Cours de politique constitucionnelle*, Paris, 1861, p. 24.

6 Ibidem, p. 21-22.

7 Convém distinguir os bens comuns de caráter genérico, atribuição própria e exclusiva do poder público, tais como a conservação da ordem, a garantia da liberdade, a aplicação da justiça e a estabilidade monetária, dos bens comuns de caráter específico, solução de problemas administrativos. Em *A libertação do liberalismo* (Rio, 1949) damos desenvolvimento maior ao tema.

8 Assim define Louis Rougier o estadista: "A arte de governar implica sagacidade, técnica e nobreza. Significa conhecimento do passado, preocupação pelo futuro, sentido das possibilidades, conhecimento dos meios próprios para realizá-las, sentimento de responsabilidade e cuidado pela competência". (*Les mistiques economiques*, introdução).

9 *Ensaio sobre o direito administrativo* (Rio, 1862), v. I, p. 17. – O conselheiro Antônio Joaquim Ribas, *Direito administrativo brasileiro* (Rio, 1866), p. 59-60, escreve: "Ao governo, como poder governamental ou político, compete indicar a direção, inspirar o pensamento geral e imprimir o impulso a todo funcionalismo administrativo, tanto nas relações internacionais como nas internas. A missão da administração, pelo contrário, é por assim dizer toda material ou mecânica; compete-lhe organizar os meios práticos e pô-los em ação, para a realização do pensamento governamental". Aplica-se, ao caso, a distinção escolástica entre *imperium,* ato de inteligência, e *usus,* ato de vontade, desenvolvida, por nós, em *A libertação do liberalismo,* p. 91 e 110. A justificação jurídica da fórmula Itaboraí, dá-nos o conselheiro *Ribas* (op. cit., p. 56), quando diz que o Imperador impera (ou reina) pelos artigos 4º, 15, § 7º, 116 da Constituição; governa pelos artigos 98, 122 e 127; administra pelos artigos 15, § 6º, 37, § 1º, 102, 104 e 165.

A verdadeira posição de Itaboraí está no discurso de 7 de julho de 1869, cuja parte principal transcrevemos:

O Sr. visconde de Itaboraí (presidente do conselho): – Pedi a palavra para responder ao nobre senador que ontem falou em último lugar; mas antes disso peço licença ao Senado para expor as reflexões que me sugeriram alguns tópicos dos discursos que outros oradores têm pronunciado neste debate.

Um deles veio à tribuna, segundo disse, para defender o Partido Liberal, a cujo serviço tem posto o seu grande talento; mas em lugar disto tomou o papel de inexorável acusador do ministério atual e do partido político a que tenho a honra de pertencer.

S.Exa. pintou o partido que chama liberal e que, no seu conceito, constitui a máxima parte, senão quase a totalidade da nação, sofrendo grandes violências e atrocidades, exposto a tormentos, algemas, grilhões e até ao suplício da cruz, e as autoridades dominadas em toda a extensão do Império, do frenético furor de prender, espancar, assolar e matar.

Segundo o nobre senador este lamentável estado de coisas que sucedeu a um período de paz, de tranquilidade, de exata execução das leis, de respeito ao direito de todos os cidadãos, foi devido à alteração que da noite para o dia fez o Poder Moderador na situação política que existia e havia sido confirmada pelo voto nacional; e daí

concluiu S.Exa. que é preciso impedir que urna só vontade possa causar tantos males, isto é, fazer essa prerrogativa à Coroa dependente de outras vontades.

Convencido, corno estou, de que a Coroa tem e deve ter o direito de nomear livremente os seus ministros, com a condição, todavia, de que essa nomeação seja confirmada pelo parlamento, ou pela nação, no caso de dissentimento entre o parlamento e a Coroa; convencido de que essa prerrogativa é a válvula de segurança, de ordem pública, e o único meio de lazer mudar os gabinetes infensos à opinião pública, sem os recursos sempre funestos das revoluções (apoiados), o que só por si torna o governo monárquico representativo preferível ao republicano (apoiados), não posso, Sr. Presidente, anuir à opinião que manifestou o nobre senador a que tenho a honra de referir-me.

Mas ainda quando se tivesse demonstrado (o que não se fez, nem se pode fazer) que nosso estado político piorou em virtude da mudança realizada a 16 de julho do ano passado, poderia essa mudança ser atribuída à mera vontade da Coroa? Senhores, é a história de ontem: todos nós presenciamos os fatos que então ocorreram. O ministério de 3 de agosto tinha, sem dúvida, maioria na câmara quatrienal, embora ali se manifestasse forte oposição, composta de duas frações, urna de conservadores, outra de liberais históricos.

No Senado, o ministério não tinha urna maioria que simpatizasse com a sua política; mas podia ao menos contar com uma maioria de tolerância, que não lhe recusava os meios de governar.

Convém recordar que uma parte da oposição do Senado tinha vindo em auxílio desse ministério, quando no princípio de julho outra parte da mesma oposição quis fazer passar nesta casa um voto de censura, senão bastante eficaz para derribar o gabinete, ao menos suficiente para tirar-lhe o prestígio de que necessitava, a fim de poder conservar-se à testa dos negócios públicos.

Nesta situação, portanto, todos nós, ao menos eu e uma parte de meus amigos, estávamos convencidos de que o ministério não só poderia viver o resto da sessão do ano passado como poderia atravessar a deste ano. Eis senão quando soube-se, em meado daquele mês, que o ministério tinha pedido e obtido a sua demissão; e aqui se declarou depois ter sido causa deste acontecimento a intenção que a Coroa manifestara de escolher senador pela província do Rio Grande do Norte o Sr. Conselheiro Sales Torres Homem.

Que a Coroa estava em seu pleno direito indicando esse cidadão para uma cadeira no Senado, é coisa de que ninguém duvida (apoiados). O próprio nobre ex-presidente do conselho o reconhece, e até disse aqui que não haveria um só ministro que ousasse indicar-lhe o nome que devera ser escolhido. A Coroa, portanto, procedeu muito regularmente escolhendo o nome que preferia.

O nobre ex-presidente do conselho teve escrúpulos em referendar o decreto desta nomeação; julgou-a desacertada, e, como não tinha o direito de opor-se a ela, pediu sua demissão.

Não quero negar ao nobre ex-presidente do conselho o direito que tinha de solicitar em tal caso sua exoneração do cargo de ministro; o que sustento é que a Coroa usou de um direito, de uma indisputável prerrogativa que lhe confere a constituição do Império.

Foi, pois, a demissão pedida pelo ministério que deu lugar à mudança da situação política; esta não foi alterada pela vontade única da Coroa, mas pelo ato do nobre senador e seus colegas.

Demitido o ministério, quem havia a Coroa de chamar? Não devia ela supor que, depois de um chefe tão proeminente do partido então dominante ter procedido por tal modo, se recusaria qualquer outro membro do mesmo partido, que estivesse no caso de ser incumbido de organizar o novo ministério, aceitar o poder para, em questão tão grave, obrar em sentido contrário ao que determinara a salda do chefe de seu partido? O que restava então à Coroa? Recorrer a uma das duas frações que estavam em oposição. Em ambos os casos haveria mudança da situação política.

O que, pois, justifica a asserção do nobre ex-presidente do conselho de ter saído o ministério irregularmente? Não houve irregularidade da parte da Coroa, porquanto

ela exerceu um direito que nem o nobre senador lhe contesta. Também não houve da parte do nobre ex-presidente do conselho, porque não parece contestável que um ministro tenha direito de retirar-se quando a Coroa faz sua escolha em uma lista tríplice e o ministro entende que tal escolha pode trazer desdouro ao gabinete a que pertence, e assim enfraquecê-lo. Tudo correu, portanto, muito regularmente (apoiados).

O SR. ZACARIAS: Estimo ouvir isto; porque o nobre ministro da marinha não concorda.

O SR. BARÃO DE COTEGIPE: No que não concordo? Eu disse que V.Exa., era obrigado a referendar; não disse que não se retirasse; é diferente.

O SR. VISCONDE DE ITABORAÍ: A única coisa em que vi irregularidade, se é permitido usar desta frase sem ofender o nobre ex-presidente do conselho, foi na explicação que S.Exa. deu por ocasião de sua saída do ministério, quando disse ser um desacerto a escolha do Sr. Conselheiro Sales Torres Homem para senador. Era um ato que nem havia ainda passado da intenção da Coroa, não estava ainda consumado, não tinha referenda de um ministro; não podia, portanto, sem precipitação ser objeto de censura e taxado de desacerto (apoiados).

São lamentáveis, na opinião do nobre senador pela Baía, os motivos a que se atribui a crise de 16 de julho; sacrificou-se a dois homens uma política, uma situação, uma câmara.

Eu já observei que a mudança da situação política foi devida ao nobre ex-presidente do conselho, e agora acrescentarei que ainda não ouvi a ninguém produzir os motivos apontados pelo nobre senador, nem poderia haver o menor fundamento para tão estranha explicação.

Os dois homens a quem o nobre senador aludiu parece que são o Sr. Duque de Caxias, e o humilde orador que se dirige agora ao Senado.

Pelo que me diz respeito, creio que o nobre senador pela Baía apenas teve a intenção de dirigir-me um motejo de mau gosto, impróprio da seriedade e polidez do nobre senador.

Quanto ao sr. Duque de Caxias, como se lhe pode atribuir a menor parte na mudança da situação política? Não estava ele servindo no Paraguai com a maior lealdade e dedicação ao gabinete de 3 de agosto? Para que ir procurar, sem a menor sombra de verossimilhança, motivos ofensivos da dignidade de um homem que, sacrificando todos os seus cômodos e a sua vida, estava prestando a esse tempo tantos e tão relevantes serviços ao país e ao ministério? (Muitos apoiados).

Mas Sr. Presidente, ainda houve, na opinião do nobre senador, grande erro em chamar-se para presidente do conselho um homem que não sabe praticar a grande política; que tem associado seu nome a todas as leis liberticidas desde 1837, e concorrido para mantê-las.

Concordo em que eu não estava no caso de desempenhar a difícil tarefa que me foi incumbida (não apoiados), mas não creia o nobre senador que eu tenho muita pena de não saber praticar a grande política, se ela consiste, como me parece, em saber inventar algumas frases cabalísticas, aforismos sem sentido, teorias de ocasião, para justificar certas evoluções políticas e que são logo depois abandonadas (apoiados).

Quanto a ter-me eu associado, desde 1837, a todas as leis liberticidas, e a concorrer para que elas não tenham sido reformadas, convém observar que, durante todo o tempo em que eu tive alguma influência no governo do país, vi sempre a meu lado o nobre senador pela Baía e outros que estão agora ligados com S.Exa. – Se, pois, eu devo ser condenado por ter tido parte nas leis que hoje o nobre senador chama liberticidas, resigno-me à minha sorte, contanto que nessa punição sejam incluídos todos quantos comigo deixaram de concorrer para revogação daquelas leis.

Senhores, durante quase cinco anos fui ministro da Fazenda. Em todo esse tempo vi sempre a meu lado o nobre senador. Se fiz conservar as leis liberticidas, o nobre senador deve ser também por isso responsável.

Em 1853 deixei de ser ministro; do ministério que me sucedeu fez parte por tempo o nobre senador pela Baía. Depois disto tornou ainda S.Exa, a ser chamado mais duas vezes aos conselhos da Coroa, e nunca achou ocasião de acabar com as leis liberticidas.

O nobre senador que ajudou-me até 1853 a conservar essas leis, que depois disso foi ministro por três ou quatro vezes, sem cuidar de reformá-las ou revogá-las, não é responsável pela conservação delas, e não está inabilitado para ser ministro; porém, eu, que desde 1853 nunca mais fiz parte do governo, nem tive influência nos negócios públicos, senão a do meu voto no Senado, sou o responsável daquele grande crime e não podia mais ser ministro. Tal é a lógica das paixões políticas! (Apoiados. Muito bem.)

Disse ainda o nobre senador, a quem me refiro, que o governo representativo é o governo das maiorias, que não admite a supremacia da vontade de um só, e que, portanto, não se pode admitir que a vontade da Coroa possa só por si mudar uma situação, sendo preciso que outras vontades concorram para isso. Quais devem ser as outras vontades? Perguntarei: A da Câmara ou a dos ministros? Se for dos ministros, importaria isso deixar nas próprias mãos o direito de se perpetuarem no poder. Se for a vontade da Câmara, desde que ela é feitura do ministério (como sustenta o nobre senador), é claro que o resulto será o mesmo. Quer de uma maneira quer de outra, uma situação dada nunca se poderá mudar, por mais nociva que seja aos interesses nacionais: a Coroa não terá meio de consegui-lo.

Alegou-se que não haveria risco em se lhe conservar essa prerrogativa, se houvesse liberdade de voto, se a eleição fosse entre nós uma verdade. Mas, senhores, desde quando começaram as câmaras a ser feitura do governo?

Eu não nego, Sr. Presidente, antes reconheço que em todos os tempos se tem abusado e se há de abusar das leis feitas para manter a liberdade do voto: mas nunca deduzi dali motivo para considerar legítimas as câmaras eleitas. E se se quiser levar as coisas a este ponto, também se poderá dizer que nenhum de nós é legítimo representante da nação (apoiados). Não é a Coroa que definitivamente muda as situações políticas. Ela não faz mais do que iniciar a mudança (apoiado); quem decide é a nação. Se a Coroa nomeia um ministério, e para sustentá-lo dissolve a câmara, apela da câmara para a nação e esta é quem decide em último recurso.

Como consequência da doutrina de negar à Coroa a prerrogativa de iniciar a alteração das situações políticas, sustentou também o nobre senador uma máxima que denominou santa, a saber: “O rei reina, não governa”.

Senhores, o rei reina, e não governa, é primeiro que tudo uma locução que não tem sentido; reinar é governar e governar com império. Essa máxima importa, portanto, o mesmo que o rei governa, mas não governa.

O rei reina, e não governa, é máxima contrária à nossa Constituição. O monarca é o chefe do Poder Executivo: tem, como tal, o direito de discutir com seus ministros e de indicar-lhes o que lhe parece melhor: se estes adotam a opinião da Coroa, desde logo a fazem sua e respondem por ela; se não a aceitam e a Coroa se recusa a adotar a deles, fica-lhes o recurso de se demitirem. São estes, em minha opinião, os verdadeiros princípios do nosso sistema de governo. Pretende o nobre senador que esta máxima (que reduziria a Coroa a uma peça Inútil do maquinismo constitucional...

O SR. JOBIM: A um cepo coroado.

O SR. VISCONDE DE ITABORAÍ: ...e as peças inúteis de um maquinismo o peiam e embaraçam (e devem ser suprimidas), é um princípio admitido no governo de Inglaterra, e, para confirmá-lo, citou May.

Sr. Presidente, folheando a obra deste autor, não pude encontrar semelhante asserção; mas opor-lhe-ei a de um escritor de maior autoridade; a de um dos mais sábios homens do Estado da Inglaterra, lorde Broughan: à p. 262 da sua obra – British Constitution – exprime-se nestes termos: “Este é o espírito da Constituição, a qual quer que o indivíduo monarca não seja um simples zero, mas uma parte substancial do sistema político; e assim o quer para que ele possa servir de barreira às outras partes do sistema”. Isto é, a câmara dos lordes e a dos comuns.

Não é, portanto, a máxima: O rei reina, não governa, a que domina a Inglaterra; lá o rei não é peça inútil, não é uma excrescência do mecanismo constitucional... (*Anais do Senado do Império do Brasil* – Sessão de 7-7-1869).

10 Uruguai, *Direito administrativo*, p. 18.

11 Ibidem, p. 71.

12 Ibidem, p. 76.

13 Ibidem, p. 156-157.

14 Laboram em erro aqueles que consideram puramente simbólica a função do rei da Inglaterra. Além de sua ação especificamente restritiva de impedir que um chefe de partido se torne em ditador, há uma indiscutível: a ação de presença nos gabinetes. Sir Ivor Jennings (*The cabinet government,* Cambridge, 1951, p. 303 e seguinte) mostra-nos bem, em lúcidas análises, o quanto era ilusória a crença dos velhos liberais de que realmente "nada fazia" o rei. E, modernamente, há um significativo depoimento do Sr. Clement Attlee acerca do falecido rei Jorge VI: o primeiro ministro trabalhista disse que o rei, se nem sempre estaria de acordo com a política do Labour Party, indiscutivelmente lhe compreendia as razões. Se, pois, o monarca não se opõe à orientação do gabinete, tem o direito de ser suficientemente esclarecido sobre a matéria. Ora, ninguém desprezará o efeito positivo que exerce sobre um debate político a necessidade de explicar a orientação do partido a uma pessoa bem informada e que não é adversária nem partidária...

Assim Sir Ivor Jennings coloca a questão: "os poderes do soberano, de advertir e prevenir; são contudo importantes. Mais o são, porém, as suas atribuições de tornar menos agudas as controvérsias da vida política, garantir *agreements* por detrás da cadeira do 'Speaker' (...). Esse poder [de moderador das paixões políticas] foi repetidamente exercido no decorrer dos últimos cinco reinados" (p. 352).

Antes, no princípio do capítulo, recordara a importância da realeza como elemento útil para tornar suprapartidária a função de chefia do Estado, com evidentes vantagens. Do tratado de Sir Ivor Jennings se deduz (Capítulos II, XII, XIII, XIV) que, mesmo hoje, não se poderia subestimar a participação do monarca inglês no mecanismo do governo britânico, apesar de ser, muitas vezes, uma influência indireta, ao impedir que políticos demasiado ambiciosos se apossem das alavancas da máquina do Estado. Ou, então, uma função social. E, a propósito, convém recordar que não deixar fazer o mal já é um modo de fazer o bem...

CAPÍTULO III
O PARLAMENTARISMO

Os historiadores em geral reconhecem que o sistema parlamentar veio como uma conquista do povo brasileiro, conquista obtida por meio de "sangue, suor e lágrimas". A Constituição, em seu texto, não era parlamentarista, pois reconhecia ao Imperador o direito de nomear e demitir *livremente* os seus ministros. Em compensação, porém, lançava as bases do sistema de gabinete, com a distinção real entre as atribuições do Poder Moderador e as do Poder Executivo, o primeiro exercitado pelo Imperador privativamente e o segundo por intermédio dos ministros responsáveis. Embora, não sendo a letra da lei *parlamentarista,* a sua única interpretação autêntica residia no regime de gabinete, naquele tempo, convém dizer, uma novidade em toda parte. Inspirando-se em Benjamin Constant na organização do Poder Moderador, não poderia a Constituição deixar de aceitar o princípio da responsabilidade ministerial, corolário indispensável.

Não obstante isto, durante todo o reinado de D. Pedro I e a Regência não se adotou a interpretação natural. O primeiro Imperador (com ele os regentes em nome do menino D. Pedro II) jamais admitiu o princípio da responsabilidade dos ministros perante a representação nacional: sempre se repetiu a afirmação de que a escolha dos ministros era uma prerrogativa da Coroa e que o parlamentarismo seria uma inversão de valores e a destruição do princípio da separação dos poderes, argumento este que se usou como ponderável na discussão do problema parlamentarista da Constituinte de 1946...[1] Nem D. Pedro I nem os regentes abriram mão de sua prerrogativa, o que fazia do Brasil uma... "monarquia presidencial". Aliás, as lutas do Primeiro Reinado giraram mais em torno do problema da responsabilidade dos ministros perante a representação nacional, do que mesmo em torno dos pen dores lusófilos do Imperador, que mais foram pretextos e popularização de um problema mais complexo. Quando lemos nos velhos autores referências aos sentimentos absolutistas de D. Pedro I, devemos entender isto como, apenas, a recusa em aceitar o sistema

parlamentarista. A mesma situação durante a Regência, com as suas lutas terríveis em torno de um berço sagrado...

Tornado prematuramente maior, D. Pedro II deu início logo à prática salutar de considerar condição indispensável para a vida de um ministério a confiança da Câmara. E, da mesma forma pela qual o governo de gabinete foi introduzido na Grã-Bretanha, por não falar Jorge I correntemente o idioma inglês, no Brasil nasceu da pequena idade do monarca. Como lembra José Maria dos Santos, e como nos revelam várias notas do Imperador ao livro de Tito Franco sobre o conselheiro Furtado, D. Pedro era criança demais para não fazer senão seguir o curso das coisas: ao vir a Maioridade, assumiu o Parlamento a direção dos negócios públicos.[2] Praticamente, desde 1843, a do primeiro-ministro – ou pelo menos de um "ministro principal" – era visível com todas as suas características. Afinal, em 1847, criou-se a Presidência do Conselho de Ministros, por iniciativa do ilustre Paula Sousa. Infelizmente, porém, não se elaborou um regulamento para a nova instituição surgida no direito público brasileiro, e muitas coisas aborrecidas aconteceram ao longo da história por não ficarem muito nitidamente distribuídas as funções respectivas do Imperador como Poder Moderador e como chefe do Poder Executivo e as do presidente do Conselho.

É claro que não devemos acalentar ilusões exageradas acerca do funcionamento do sistema parlamentar entre nós. Para começar, nunca tivemos eleições realmente representativas. A análise dos processos políticos brasileiros atuais, feita pelo Sr. Orlando M. Carvalho em seu ensaio sobre "política do município",[3] revela-nos que as eleições se decidem pelo que já se convencionou denominar a "máquina", isto é, aparelhagem política administrativa organizada à sombra dos governos locais. Além disto, não se vota no melhor candidato, mas sim com o chefe local de quem se depende. Assim o sorites de Nabuco no Império e a "política dos governadores" durante a República, eis uma situação permanente ao longo da história política brasileira. As eleições brasileiras têm sido decididas pelos governos locais, tanto no Império como na República. O insuspeito visconde do Uruguai é o primeiro a reconhecer a grande nódoa da política imperial. Preferimos citar, porém, o próprio Imperador, o mais autorizado dos informantes:

> A nossa principal necessidade política é a liberdade de eleição (...) acho muito prejudicial ao serviço da nação a mudança

> repetida de ministros, o que sempre procuro evitar, e menos se daria se as eleições fossem feitas como desejo.[4]

Num documento contendo instruções de governo e que entregou ao presidente do Conselho, repetia:

> As eleições, como elas se fazem no Brasil, são a origem de todos os nossos males políticos (...) os presidentes [de província] servem, principalmente, para vencer eleições... [5]

Assim dizia D. Pedro II em documentos particulares ou, pelo menos, de leitura reservada. Nada prova melhor a triste situação.

O resultado é que o sistema parlamentar funcionava... de cabeça para baixo: o Imperador mudava os ministérios e estes as Câmaras. Este foi o único processo regular de oposições chegarem ao poder que jamais tivemos. Não havendo opinião pública organizada, nem meios de penetração ideológica em grandes massas do nosso povo, nem condições materiais e espirituais para eleições livres – D. Pedro II, usando de sua função de Poder Moderador, de fiel de balança, substituía-se ao povo e dava vitória à oposição. Isto sem contar com as vitórias efetivas da oposição nascida das condições favoráveis do sistema, que nos últimos anos do reinado de D. Pedro II funcionava a contento, se compararmos com o que se fazia, então, nos demais países. E, principalmente, com o que se verificou depois.

Apesar de tudo, as eleições continuavam insatisfatórias, os ministérios instáveis, a administração provincial caótica, devido às mudanças constantes de governo, muitas vezes sem olhar as condições do meio. Pedro Calmon destaca esta inconstância de governos, entre as causas de haver a República adquirido a feição de ação autoritária que veio a assumir, afinal. [6]

Em geral, porém, o saldo é favorável:

> Desse ligeiro resumo do funcionamento do parlamentarismo no Brasil, conclui-se que mais benefícios do que danos resultaram de sua observância no Segundo Reinado. A boa fiscalização que nunca lhe faltou, por parte do Poder Moderador, bem como a obrigatória adaptação que às suas exigências tinham de sofrer os nossos políticos, foram coeficientes de uma atribulada mas nem por isso desprezível evolução.
>
> Somente agora, com a distância produzida pelo tempo, é que se pode apreender a sua exata significação, relativamente

> ao que valeu à formação social brasileira. Acima de tudo, a criação de uma efetiva elite dirigente, plenamente capacitada para as missões que lhe competiam, é um fato muito abonador da monarquia e, portanto, dos métodos políticos aqui aplicados durante o Segundo Reinado.
>
> Auxiliado pelo Conselho de Estado, o chefe do Poder Moderador soube desempenhar perfeitamente seu papel, quer fosse ele o segundo Imperador, quer fosse sua filha a princesa Isabel, durante suas três regências.
>
> Em suma, nada pode invalidar a obra de aperfeiçoamento político efetivamente realizada sob o Segundo Reinado. Os partidos políticos e o Imperador, através do mecanismo parlamentar, se congraçaram na execução de um lógico desdobramento de diretrizes nacionais e nessa árdua tarefa se houveram de modo bastante feliz, como poucos exemplos podem ser encontrados na história.[7]

Também conclui favoravelmente Oliveira Lima:

> O parlamentarismo foi contudo geralmente praticado no Império, com honestidade e brilho suficientes para deixar saudades do passado nos espíritos capazes de as alimentar e até para com elas abastecer uma corrente adversa à República presidencial, que trouxe consigo uma agravação do Poder Moderador, restaurando-lhe as prerrogativas pela consagração da influência do executivo central sobre os organismos estaduais, dos quais os mais pujantes fazem o papel dos grandes eleitores do sacro romano império.[8]

Ainda o príncipe D. Luís de Orléans e Bragança:

> Uma concepção política grandiosa, habilmente modelada segundo as instituições britânicas, das quais assimilou desde o início a elasticidade e a amplidão, sustentada por uma plêiade de homens de Estado eminentes e desinteressados, encarnada na pessoa de um soberano cuja vida doméstica e pública nunca ofereceu tema de comentários a crítica, e dando ao mundo o exemplo raro de um sistema parlamentar que se encaminhava e aproximava do ideal entrevisto pelos seus fundadores.[9]

Finalmente Joaquim Nabuco:

> ...O reinado é do seu tempo, da opinião, da formação política espontânea do país; ele [o Imperador] não é uma vontade a modificar uma época, uma inspiração a atuar nos costumes e tendências do seu tempo; é um moderador sagaz e bem intencionado, sem prevenções nem intransigências pessoais, das correntes opostas de sentimento público que os acontecimentos e as personalidades vão criando. O regime é verdadeiramente parlamentar; não há em S. Cristóvão um gabinete oculto, mudas ministeriais prontas para os dias de crise; a política faz-se nas câmaras, na imprensa, nos comícios e diretórios eleitorais, perante o país.[10]

A questão, em 1889, era conceder-se o *self-government* às províncias, pois que o povo brasileiro, em conjunto, governava-se.

E, em matéria de eleições, a República levou quase meio século para poder emparelhar-se ao Império.[11]

Notas

1 Como se sabe, a polêmica acerca do parlamentarismo se propagou, produzindo trabalhos interessantes, como os pareceres respectivos dos senhores Raul Pilla e Afonso Arinos de Melo Franco. Convém assinalar, a propósito, que num sistema presidencial os Poderes Legislativo e Executivo situam-se segundo uma *distinção real* – entidades que existem separadamente nos fatos e no pensamento. Já nos regimes parlamentaristas e, virtualmente, na Constituição de 1824, tal distinção seria o que a Escolástica denomina "distinção formal *a parte rei*", realidades que não existem separadamente, mas que podemos pensá-las distintamente: "formalmente distintas, mas incapazes de existir separadamente". O Executivo cabe a ministros que constituem um comitê do Legislativo: na Inglaterra o Poder Executivo, de fato, "está" na Câmara dos Comuns. Assim sendo, não há solução de continuidade entre o rei e o parlamento. Os ministros são deputados exercitando funções de governo... Prevenindo dúvidas e possíveis sutilezas de interpretação, queremos deixar bem claro que o conceito de parlamentarismo, adotado neste capítulo – e no decurso desta obra – possui um caráter puramente analógico, e não unívoco. Trata-se de "parlamentarismo" no sentido de *cabinet government,* e não o que, usualmente, assim se denomina hoje em dia, isto é, um governo em que o Executivo não passa de um comitê da Câmara dos Deputados, sem interferência real de qualquer outro poder, inclusive da outra casa do parlamento. Naturalmente que este conceito extremado de parlamentarismo não se encontraria no império. E também na Inglaterra vitoriana, ao contrário do que pensavam os nossos velhos liberais. Um tratadista moderno, Sir W. Ivor Jennings, escreve: "Pelos documentos agora vindos a público se mostra que a concepção liberal da monarquia (whig view of monarchy) e que prevaleceu em meados do século passado, e que era justificada por Bagehot, não concordava totalmente com os fatos. Se o soberano aceitava, em última análise, as decisões do governo, exercia, porém, considerável influência em tais decisões" (Sir W. Jennings, *The cabinet government,* Cambridge, 1951, p. 303). Em resumo, o que os liberais desejavam, nem na Inglaterra havia... Na verdade, muitos citam o "sorites de Nabuco" e outros fatos conhecidos, para justificar a inexistência de um parlamentarismo, mesmo dentro das possibilidades do tempo e do lugar. Mas, a argumentarmos pelo mesmo caminho, seríamos obrigados a dizer que o regime republicano somente teria início a partir do dia 2 de dezembro de 1945, pois o que vigorava antes era a "sociocracia" comtiana: presidentes escolhidos pelos

antecessores, depois, "aclamados" pelos povos em eleições meramente formais... Havia, pois, que podia haver, se considerarmos o tempo, o espaço e a situação.

2 Ver José Maria dos Santos, *A política geral do Brasil,* S. Paulo, 1930, p. 22. Em suas notas livro de Tito Franco sobre o conselheiro Furtado, repisa D. Pedro II, mais uma *vez,* a sua falta de idade e de experiência ao iniciar o governo.

3 Veja-se, principalmente, o Capítulo X.

4 Trechos do "Diário" editados por Miss Mary W. Williams, em *The Hispanic American Historical Review,* v. XXII, n. 3, p. 514.

5 Transcrito por J. Nabuco em *Um estadista do Império,* S. Paulo, 1949, v. IV, p. 186 (tomo VI, das *Obras completas*). Nos *Conselhos à regente* volta à questão, acentuando, além disto, as influências dos presidentes na vida eleitoral.

6 Veja-se *O espírito da sociedade republicana,* S. Paulo, 1939.

7 Hélio Viana, *História do Brasil,* Rio, 1945, p. 94.

8 *O Império brasileiro,* S. Paulo, 1928, p. 90.

9 *Sous la croix du Sud,* Paris, 1913.

10 J. Nabuco, *Um estadista do Império,* v. I, p. 348.

11 Nas eleições realizadas a partir de 1945, graças a certas circunstâncias, à melhor consciência de independência do eleitorado e, em alguns casos, à isenção dos governantes, tivemos melhorias no concernente à verdade eleitoral, embora outros fatores de perturbação, por seu lado, se afirmassem. Em tais eleições tornou-se patente a presença de uma ideia nova corporificada em certas fórmulas mágicas, tais como: "todo o poder ao judiciário", "presidente de todos os brasileiros", "governo mais da lei do que dos homens" – todas elas admiráveis e justas em si mesmas, refletindo, porém, uma atitude diferente: a da isenção e neutralidade do chefe do Executivo republicano, elevado à categoria de magistrado. Em outros tempos vigorava outro *slogan* – "Aos amigos faz-se justiça; aos adversários aplica-se a lei..." Mas, em face da nova situação, sempre fica de pé a dúvida: como tornar-se suprapartidário ou apartidário um órgão nascido de eleições, e, pois, da vontade dos partidos? As queixas dos correligionários decepcionados revelam, de fato, a presença da situação contraditória: como pode haver um magistrado eleito? Como pode surgir de eleições, uma autoridade neutra? É o eterno paradoxo do juiz eleito...

E ao assistirmos ao aparecimento deste novo e terrificante monstro do "populismo", isto é, o ondear revolto das massas recém-libertadas à procura de um destino certo, em face de nossa ausência de organização de política de massas, e num regime em que a "popularidade" é o critério de escolha de preferência, devemos registrar uma justa homenagem à sabedoria dos antigos, tão atenta em evitar a irrupção dos fatores irracionais na vida política. Eliminação de fatores irracionais que parece ser a preocupação incessante de todos os autênticos espíritos liberais, antigos, ou modernos, E que o professor Barreto Filho considera o cerne da conceituação da democracia liberal. Assim diz ele: "O regime jurídico tem por fim a abolição do domínio do homem sobre o homem (...) e de modo nenhum significa que os indivíduos fiquem livres de toda limitação nas suas atividades, mas só que o que os limita não deve ser a vontade arbitrária de um, ou de muitos, ou mesmo da maioria, mas sim uma ideia, uma norma, que se procura retirar, com a maior objetividade, da realidade mesma, e que, por ser real e verdadeira, é revestida de um valor universal. Impõe-se a todos e inclusive àqueles que têm a função de aplicá-la".

CAPÍTULO IV
O PODER LEGISLATIVO

1. Considerações preliminares

A Constituição dava primazia à função legislativa: o poder mais importante de um Estado, do qual todos os demais derivam, a sua força e a sua autoridade, a sua natureza e as suas atribuições, é o poder de fazer leis, de determinar as normas gerais a que todos devem obediência.

Exercia este poder, no Império, a Assembleia Geral com a sanção do Imperador, membro assim do Poder Legislativo. A lei, portanto, era feita pela nação em seus dois representantes, o Imperador e a Assembleia Geral.

Esta ideia vinha desabrochando desde a Idade Média, quando não havia um órgão especificamente legislativo. As leis nasciam de costumes da coletividade expressos e conscientes nas "Cortes gerais", em que os "povos" e o rei discutiam os problemas comuns. As "ordenações" dos reis medievais não passavam de sistematização, de tomada de consciência dos costumes; o rei lhes dava forma legal, apesar de não possuir, como o Imperador romano, um Poder Legislativo caracterizado. O rei não criava lei; reconhecia-a tão somente. Não estava acima da lei; pelo contrário, era-lhe o primeiro servidor e executor: podemos dizer que, na Idade Média, era o monarca filho da lei. "*A lei protege o rei*", diziam os ingleses. O princípio absolutista do *quod principi placuit, legis habet vigorem* teve introdução na Europa ao tempo em que o Direito Romano se reconstituía. A. J. Carlyle considera tal fato início da decadência da liberdade.[1] Podemos ver, tanto neste autor como em Antônio Sardinha, o caráter legal e limitado das realezas medievais.

A Revolução da Independência foi, na verdade, a restauração dos velhos costumes, adaptando-os à nova situação do mundo e à situação especial do Brasil.

A justificação e a explicação de tal princípio encontrar-se-á na complexidade natural da função legislativa, que nasce do concurso combinado de diferentes vontades.

Em primeiro lugar, a lei deve ser feita consultando os interesses e atendendo às necessidades do país. Para que isto ocorra,

mister se torna que o legislador conheça tais interesses e necessidades: a representação da opinião pública participará da confecção da lei. Na Idade Média, os "procuradores" do povo apresentavam ao rei as suas queixas e faziam-lhe sugestões, aceitas ou recusadas. Nos parlamentos modernos dá-se o mesmo. Apenas a redação do texto da lei fica, também, a cargo da representação. Permanece, porém, o direito de veto e de sanção.

Ora, não basta que se saiba a vontade do povo: é necessário distinguir-se a sua vontade "profunda e permanente", como dizia Ferrero, de suas veleidades "inconstantes e caprichosas..." Circunstâncias de toda ordem, facilmente compreensíveis, fazem com que o povo, num momento concreto e definido, queira alguma coisa em detrimento de seus interesses reais e efetivos. Isto sem falar nos mil problemas de ordem técnica que surgem na confecção da lei.

Benjamin Constant lembra, então, a necessidade de uma segunda câmara, representando a opinião tradicional, os grandes interesses nacionais; ele a queria hereditária e constituída pelos remanescentes da nobreza feudal, quase toda em seu tempo fixada no campo e exercendo uma função social positiva.

Daí o sistema bicameral: a Câmara dos Deputados, interpretando a opinião pública atual; e o Senado, representando a tradição. No Brasil, por várias circunstâncias, fizeram um Senado vitalício, representando a tradição e a aristocracia políticas.

É um sistema que reconhece a verdade principal da política: os homens estão permanentemente ameaçados de dois perigos: o espírito de aventura, que deseja reformar por amor à reforma, e o espírito conservador, que deseja a estabilidade e a fixidez. Lógico, pois, o sistema bicameral e o caráter natural da divisão das correntes políticas em dois grandes partidos, "liberal" e "conservador". O primeiro, procurando ampliar as liberdades, o segundo, desejando conservar instituições úteis ameaçadas pela afoiteza do primeiro. Os conservadores lutam pelas conquistas da geração anterior. Mas como a história nem sempre é dialética, o conservador muitas vezes tem razão: podemos continuar a viagem mas sem queimar os navios que nos trouxeram até à praia, manter os degraus da escada já utilizados e não os destruir. O conservador é o homem que defende o degrau ultrapassado; o liberal quer subir sem olhar para trás. Um liberal extremista destrói os degraus já utilizados; um ultraconservador não sobe. Em resumo: o conservador segura a escada para

o liberal subir. E, por ser o Brasil monarquia, os partidos exerciam função capital no andamento de nossa máquina política, pois que as grandes questões se decidiam no parlamento. Se na república se elege um presidente, mais por suas qualidades pessoais do que por suas ideias, na monarquia elege-se uma câmara, escolhe-se um partido, uma orientação dominante durante alguns anos: e da maioria, o monarca designa o *premier.* O sistema bicameral, porém, corrige os excessos do sistema de partidos e limita as demasias e o facciosismo da Câmara dos Deputados.

Uma lei, além disto, resolve problemas de ordem técnica e especial; convém que haja um órgão consultivo especializado para orientar o governo e o Poder Legislativo; função no Império, exercida pelo Conselho de Estado.

Por isto, a lei nascia como o produto das seguintes vontades, que, somadas e fundidas, faziam a *vontade da nação brasileira:* vontade do povo: Câmara dos Deputados; vontade da experiência política: Senado; vontade do Estado: o Imperador; vontade dos técnicos: o Conselho de Estado.

2. Os órgãos e sua constituição

O Poder Legislativo, segundo a Constituição, era uma delegação nacional; cabia à Assembleia Geral, com a sanção do Imperador. A Assembleia Geral compunha-se da Câmara dos Deputados e do Senado, sendo diferentes as atribuições do conjunto e de cada uma das duas partes separadas.

Geralmente se justifica o sistema bicameral, como vimos, pela necessidade de haver um contrapeso, um corretivo aos excessos da Câmara dos Deputados e de trazer a voz da experiência aos debates legislativos. Mas, se não existe uma distinção real entre ambas as casas do parlamento, pouca razão permanece para o sistema. No Império, se eram bem distintas, por sua composição e finalidades, igual era a sua origem no povo. Os mesmos eleitores designavam senadores e deputados, apesar de serem aqueles escolhidos de maneira diversa.

Os deputados possuíam mandato quadrienal: todos os cidadãos que estivessem em condições de ser eleitores, com renda líquida superior a quatrocentos mil réis anuais, brasileiros natos e

professando a religião do Estado, poderiam ser eleitos deputados. O número dependia da lei ordinária e variou muito pouco.

Já quanto ao Senado a coisa se alterava bastante. Os senadores eram vitalícios, eleitos em listas tríplices, nas quais o Imperador escolhia um. Para ser senador, requeriam-se as seguintes condições: cidadania brasileira, nata ou não; pleno gozo de direitos políticos; idade superior a 40 anos; ser "*pessoa de saber, capacidade e virtudes, com preferências os que tiverem serviços feito à pátria*"; renda superior a oitocentos mil réis. Os príncipes da Casa Imperial seriam senadores natos ao completarem 25 anos. Era este Senado vitalício uma das originalidades da Constituição: nenhuma outra possuiu algo no gênero.

O número de senadores era igual à metade da representação provincial na Câmara dos Deputados, dando um senador a província que só tivesse um deputado. Sendo ímpar o número de deputados, o de senadores seria igual à metade do número imediatamente inferior.

Poucas alterações sofreria o Parlamento imperial quanto à distribuição numérica de representantes. A Câmara dos Deputados principiou com a seguinte constituição: Minas Gerais, 20 deputados; Baía e Pernambuco, 13; S. Paulo, 9; Ceará e Rio de Janeiro, 8; Paraíba e Alagoas, 5; Maranhão, 4; Pará e Rio Grande do Sul, 3; Sergipe, Goiás e Cisplatina, 2; Piauí, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Mato Grosso e Santa Catarina, um deputado. As alterações maiores foram: desaparecimento da Cisplatina (hoje República do Uruguai), criação das províncias do Paraná e do Amazonas e aumento da representação da Baía, Rio de Janeiro, Maranhão, Rio Grande do Sul, Sergipe, Piauí, Rio Grande do Norte e Mato Grosso. Aumentos, aliás, muito pequenos, em geral, de um ou dois deputados. Registre-se o caso do Rio de Janeiro, cujo número conhecerá elevações maiores.

No final, a Câmara totalizaria 125 deputados.

Quanto ao Senado, a sua composição variaria muito pouco, igualmente. Começaria com 50 senadores e terminaria com 60. Era a seguinte a distribuição das senatorias: Minas Gerais, 10; Baía e Pernambuco, 6; S. Paulo, Ceará e Rio de Janeiro, 4; Alagoas, Paraíba e Maranhão, 2; as demais províncias, 1 senador. Naturalmente que havia a Cisplatina e não havia o Amazonas e o Paraná. Em 1889, eram sessenta os senadores: Minas, 10; Baía, 7; Pernambuco, Rio de Janeiro e Município Neutro, 6; S. Paulo e Ceará, 4; Maranhão, Pará, Rio Grande do Sul, 3; Paraíba, Alagoas e Sergipe, 2; os demais, 1

senador. Poucas alterações houve. No concernente aos subsídios, a Constituição previa que os senadores percebessem uma vez e meia da remuneração dos deputados, que estes, no caso de morarem fora da Corte, recebessem uma indenização pelas despesas de viagem. De 1824 a 1873, ganharam os deputados um subsídio de 2.400$000 e os senadores, 3.600$000. De 1873 a 1889: Seis e nove contos respectivamente.

3. O Senado

Constituindo o Senado uma instituição profundamente original, e que singularizava a Constituição brasileira aos olhos do mundo, e um dos temas de debates permanentes nas lutas políticas do Império, acreditamos interessante abrir espaço para a discussão que, ao longo de algumas décadas, liberais e conservadores travaram, num diálogo sem fim, acerca do tema.

As posições eram simples: os conservadores queriam, naturalmente, conservar o que estava determinado na Carta Magna. Os liberais pretendiam substituir o Senado por outro, puramente eleito e temporário.

Vejamos o que pensavam os doutos comentadores acerca da instituição:

> A condição do caráter vitalício do senador é de alta importância para que bem satisfaça a sua missão. Uma vez escolhido está independente do povo e da Coroa (...). Está, pois, pela natureza e força das coisas, colocado em uma posição intermediária entre o progresso e conservação, entre os interesses móveis e os fixos, entre as aspirações locais e o bem ser geral.[2]

Brás Florentino Henriques de Sousa dedica todo um capítulo de sua monumental monografia sobre o Poder Moderador ao estudo da importante prerrogativa imperial da escolha dos senadores. É um estudo perfeito, que mostra a originalidade e a inteligência do sistema brasileiro.

O Senado, para ele, *deve ser considerado como um intermediário,* um medianeiro necessário, colocado entre o monarca e a câmara eletiva, a fim de prevenir excessos e colisões sempre fatais.[3]

O caso da elaboração do Ato Adicional, que será estudado mais adiante, é um exemplo frisante da utilidade do sistema.

Como, então, constituir o Senado?

Vai respondendo Brás Florentino:

Se exclusivamente eleito, não se diferencia em nada da outra câmara:

> Não poderia ter bastantes laços de afeição, nem afinidade com o trono, para servir-lhe convenientemente de amparo e escudo contra os golpes imprudentes e temerários da demagogia.[4]

Se exclusivamente nomeado, cairá no efeito contrário: deixará de ser medianeiro entre Coroa e povo, para ser "o *instrumento passivo da realeza*".

Se hereditário, conforme defendia Donoso Cortés, contra o sistema brasileiro, teríamos de acreditar na hereditariedade de qualidades de ordem intelectual. "Seria supor uma mentira aviltante, que o estado das ideias e os princípios da civilização moderna repelem invencivelmente, uma mentira que no Brasil sobretudo jamais poderia ser aceita, quaisquer que fossem os sofismas para esse fim empregados".[5]

Que uma única função, a real, fosse hereditária, compreendia-se, pois justificava-se por vários motivos; além disto, para alguém ser o Poder Moderador, requeriam-se mais virtudes morais que intelectuais, virtudes que derivam em parte do temperamento hereditário, e da educação, que se fornece.

O destino da Câmara dos Lordes, anulada para não desaparecer, é a melhor confirmação da tese do douto publicista pernambucano.[6]

Quanto às vantagens de independência e espírito de corpo do Senado hereditário, encontrá-las-emos no vitalício, igualmente. Para completar, lembra o pensador recifense que a escolha do Imperador em lista tríplice favorece a seleção, pois, designados três nomes, temos a prova de que possuem a confiança do eleitorado; o monarca então procura o melhor dos três.

Antônio Pereira Rebouças, nos debates do Ato Adicional, defendeu, em discursos profundamente realistas, a vitaliciedade do Senado. A sua argumentação, bem fundamentada, é precisa e conclusiva: competindo ao Senado tarefas de extrema delicadeza, como tribunal privativo de membros da Família Imperial, ministros, conselheiros, senadores e deputados, assim como lhe cabendo a atribuição de convocar a Assembleia caso não o fizesse o Imperador, impunha-se normalmente a vitaliciedade. No primeiro caso,

o Senado, sendo um tribunal, e juízes os seus membros, estaríamos em face de um caso rotineiro e corrente de vitaliciedade e inamovibilidade de magistrados. Deveria ser, não há que duvidar, um tribunal de acentuada independência, tal a categoria de “réus” que lhe eram próprios.

Por outro lado, se lhe competia suprir deficiências de vontade do Imperador e convocar a Assembleia, impunha-se que o Senado sobrevivesse à dissolução da Câmara. Ora, somente isto seria possível no caso da vitaliciedade, ou de mandato excepcionalmente longo. E que fosse um órgão independente.[7]

Os liberais combatiam o sistema adotado por uma questão de princípios: os mandatos querem-se eletivos e temporários... Outras razões se faziam presentes: a morosidade na renovação dos quadros; a extrema vetustez a que chegavam certos senadores, francamente senis; o seu alheamento às coisas das províncias; o orgulho, a indiferença. No fundo, estaria sempre a questão de princípios. O próprio Poder Moderador era visto com desconfiança pelos liberais, muitos dos quais, republicanos descrentes nas possibilidades de êxito da república.

Tavares Bastos apresenta argumentos ponderáveis: provoca a vitaliciedade certo desequilíbrio no parlamento, pois ninguém desejaria ser senão senador; a Câmara reduzia-se a um vestíbulo do Senado. Depois de mencionar o programa liberal de 1869, que considerava a imobilidade e a oligarquia consequências da vitaliciedade, entra em considerações, das quais transcreveremos o parágrafo inicial que contém toda a doutrina:

> Se alguma coisa é contrária à índole e às consequências lógicas da democracia é (...) uma corporação eletiva com membros vitalícios. Ao princípio cardeal de uma constituição livre, a delegação de poderes que supõe mandato revogável, antítese da vitaliciedade, só uma restrição se fora possível, a da perpetuidade dos juízes. – O Senado é o único que, nascendo do voto, goza da vitaliciedade... Nos outros lugares, ou é eletivo e temporário, ou hereditário, ou vitalício e de nomeação.[8]

Apresenta outras razões que não as de coerência lógica e doutrinária: eternidade de Senado, somente renovado pela morte,

com vários inconvenientes. O maior deles: barrar reformas e novidades que pareçam ousadas aos velhos "pais da pátria".

Outro argumento de Tavares Bastos: a parcialidade política, principalmente conservadora do Senado. Poderíamos responder com a Constituição; a designação de senadores se fazia pelo Poder Moderador, sem responsabilidade ministerial. Vinha de um poder neutro, portanto.

Tavares Bastos e os liberais, com uns poucos argumentos, discutiam o assunto em nome da coerência lógica dos princípios democráticos. Todo poder deve ser eletivo, e temporário todo mandato. Os conservadores defendiam a necessidade de um freio às possibilidades de radicalismo extremado da Câmara e achavam no Senado um medianeiro apropriado entre a Coroa e o povo. No fundo, a razão e a lógica estavam com os conservadores: se o regime existente (que procuravam interpretar, compreender e aplicar) era a monarquia democrática, o processo em vigor seria o mais justo: democrático quanto às origens (eleição), aristocrático quanto aos meios (nomeação seletiva), conservador quanto às finalidades (vitaliciedade).

Apesar de contrários em tese à vitaliciedade e à designação imperial, os liberais acabaram fazendo justiça à instituição. Pelo menos, em certas épocas sentiram a sua utilidade. Um exemplo clássico e bem conhecido é o da carta de Saraiva aos dirigentes do Partido Liberal quando, em 1869, se discutia o programa da agremiação:

> A vitaliciedade do Senado é hoje grande bem, porque abriga a oposição independente, excluída da Câmara pelos instrumentos do governo. A temporariedade, sem a reforma eleitoral, seria uma desgraça; com a liberdade das urnas, não teria o alcance esperado por seus apologistas.[9]

Rui Barbosa, já na República, perderia a hostilidade liberal ao Senado. "*A representação nacional, pelo seu órgão mais independente, o Senado, reprovou a atitude ministerial*" (referia-se à questão militar, em seus primórdios).[10]

A razão disto está em que, a composição das câmaras dos deputados, graças ao "eleitoralismo" dos presidentes de províncias, "criaturas dos gabinetes", assumia, por vezes, uma inquietante unanimidade. Ora, no Senado, ambos os partidos se equilibravam: a maioria dos conservadores em 1889 era de 4 votos, com cinco vagas.

Agora, um retrato ao vivo: "*Achava-lhes uma feição particular, metade militante, metade triunfante, um pouco homens, um pouco de instituições*"... Quem não conhece a página de Machado de Assis sobre o "velho Senado"?

A imagem de Machado de Assis, posto que extremamente feliz, contribui, porém, para ajudar à sobrevivência de um dos principais argumentos dos liberais, com relação à vitaliciedade do Senado, isto é, de que produzia a imobilidade e a oligarquia, senadores "que não morriam". Provou o Sr. Afonso Taunay, em sua erudita monografia sobre o Senado do Império,[11] que este se renovava com relativa rapidez. De fato, se havia um senador com mais de quarenta anos de exercício no dia 15 de novembro, a maioria não tinha dez anos e, na década seguinte, desaparecia o Senado pela metade. De 56 senadores em 1889, somente 6 sobreviveriam ao primeiro vintênio republicano. A morte renovava, todos os vinte anos, a face do Senado...

O sistema bicameral do Império, além de solução original e de grande interesse teórico e prático para o problema de segunda câmara, tinha em si os elementos para uma doutrina da dupla função dos parlamentos, cujas ressonâncias futuras não podemos deixar de considerar, também.

Um parlamento é, além de órgão da representação nacional, a principal agência do Poder Legislativo. Mesmo quando se reconhece formalmente, como no caso do Império, a colaboração de outros poderes na confecção das leis (o que sempre existe, mesmo quando as constituições consideram o parlamento a sede única da função de elaboração de leis) uma coisa é evidente – sem aprovação do parlamento não há leis: o governo pode vetar, parcial ou totalmente, absoluta ou suspensivamente, um projeto; inclusive pode propor medidas e, mesmo, forçar a aprovação de outras. Nunca, porém, pode incluir em projetos ou fazer adotar como lei o que não aprovou o parlamento...

Agora, se a função representativa requer, apenas, a confiança do eleitorado, a elaboração legislativa exige competência e conhecimentos. Na prática, a distinção entre comissões, que estudam os assuntos, e o plenário, que vota os projetos, resolve, mais ou menos, o assunto. Mas não basta isto: nos países de governo parlamentar, a câmara temporária tem uma missão da mais alta importância, como órgão de representação nacional. Ela é que aprova a política

do governo, ela quem decide sobre a vida e a morte dos gabinetes. A função principal da câmara passa a ser, não propriamente elaborar leis, mas interpelar, criticar, fiscalizar o governo – e derrubá-lo se preciso for. Uma nova eleição, mudando, ou conservando a composição partidária da câmara, decide se o gabinete deve continuar ou sair. Nela nascem e morrem os governos, esta a sua primeira e mais alta missão.

Ora, transferindo-se para a Câmara os debates políticos, as grandes batalhas que decidem a vida e a morte dos governos, a elaboração legislativa fica, naturalmente, prejudicada. Ainda mais que há dois tipos de leis. Umas leis são, realmente, atos políticos votados no parlamento – aprovação do programa do governo (o orçamento é o caso máximo e típico); outros as possuem em caráter mais necessariamente jurídico – um código, por exemplo. No século passado essa distinção não tinha importância, tanto assim que, até hoje, os juristas em geral ignoram essa dupla modalidade de leis. Modernamente, porém, com os amplos programas sociais e econômicos dos governos, muitas leis refletem, apenas, os objetivos dos candidatos e os compromissos eleitorais. Outras, como dissemos, são obras para ficar, grandes construções jurídicas.

Ora, se considerarmos o sistema imperial, podemos dizer que à Câmara dos deputados ficariam (por seu caráter temporário, pela possibilidade de dissoluções e novas eleições e por seu caráter puramente eletivo) as decisões políticas acerca dos gabinetes, de sua política e de seu programa; ao Senado, vitalício, reunindo os grandes estadistas, tendo pouca pressa, não estando sob pressão partidária, caberiam os códigos, as leis destinadas a ficar... Assim, os projetos ligados ao programa do governo, os que seriam casos de confiança, uma vez aprovados na Câmara, passariam sem maiores debates no Senado – “o Senado não faz política”; os códigos e outros projetos apolíticos, estes, seriam devidamente estudados na casa vitalícia do parlamento...

Quer dizer: a Câmara dos Deputados veria nascer em seu seio as grandes decisões e decidiria as matérias de interesse atual – e as sortes dos governos; o Senado elaboraria as leis cujo destino fosse perene...

Alguns comentaristas, aliás, já adotavam uma posição de crítica à organização imperial, alegando que todos sonhavam com o Senado (*et pour cause*...) e ninguém queria ficar na Câmara. De fato, a Câmara não era para ficar...

Caixa de ressonância das paixões da hora e dos interesses seccionais, refletia, apenas, o estado atual da opinião pública. Eis o que dizia Pimenta Bueno, sempre exato:

> Cada uma das câmaras da assembleia geral, diversamente composta e animada, pensando e funcionando em separado, agita, avalia, encara os negócios públicos e as medidas legislativas não por uma só face, sim em todas as suas diferentes relações. Se uma vê somente o interesse móvel, local, o progresso mais ou menos imaginário ou perigoso, outra contempla o interesse estável, geral, o princípio conservador; assim são os negócios públicos e a legislação bem e maduramente meditados. É necessário que a medida proposta, depois de ilustrada discussão, mostre-se realmente útil, para que os dois órgãos inspirados por ideias distintas, por espírito e condições diversas, concordem em sua adoção pura, ou mais ou menos modificada.
>
> Se as paixões políticas, o erro, a força de uma ideia, o fanatismo predominante, o interesse do momento ou de partido, a influência de um ministro, ou de um favorito da maioria, a eloquência, o entusiasmo, o temor, a violência, ou desejo de popularidade, leva uma câmara a votar precipitada ou indevidamente um projeto porventura perigoso, a outra câmara opõe um dique, um veto constitucional que neutraliza a precipitação, ou o perigo; evitam-se assim os males que uma oligarquia onipotente por sua unidade pudera lançar sobre o país.
>
> As minorias adquirem mais meios de expor à sociedade as suas ideias, por isso mesmo que não estão sujeitas ao capricho, ou injustiça de uma só maioria; a constituição é mais respeitada porque cada uma das câmaras é fiscal da outra no sentido desse grande interesse; a opinião pública é mais bem apreciada, as leis tornam-se mais estáveis, os direitos têm maior segurança. Pode por acaso haver uma recusa infundada, mas antes uma boa lei de menos, do que uma má de mais.
>
> Além de muitas outras vantagens que nascem da divisão da assembleia geral em duas câmaras, a história, a experiência política, têm demonstrado que não há barreiras que uma câmara não quebre desde que é dominada por paixões, e que se vê só, ou onipotente. Altera, infringe o

> seu regimento a título de urgência, exaspera-se com os obstáculos, põe-se em luta aberta com a coroa, não tolera sua oposição e, embora justa, derriba a resistência, ou morre debaixo dela, sacrificando a sociedade. Uma má eleição por si só quantos males pode produzir quando existe uma só câmara! O governo não terá outro recurso senão de procurar corrompê-la, recurso fatal.[12]

Uma solução, muito feliz, à qual não se tem dado bastante relevo: a presença dos príncipes no Senado. Era a democratização da dinastia, o fim da Corte, do *stablishment*. Dava-lhes uma função, evitando os males da ociosidade e, como diria Pimenta Bueno:

> ...identifica esses príncipes com os princípios e hábitos constitucionais: que os coloca na presença da discussão dos interesses públicos, e que os constitui também guardas e defensores das liberdades brasileiras.[13]

4. As atribuições do Legislativo imperial

No estudo do funcionamento dos órgãos do Poder Legislativo do Império vamos ver, separadamente, as atribuições próprias da Assembleia Geral, do Senado e da Câmara dos Deputados, adotando a classificação proposta pelo marquês de S. Vicente.[14]

A Assembleia Geral do Império, que com o Imperador era um delegado e representante da soberania nacional, reunia-se em várias ocasiões, extraordinária ou ordinariamente. Eram de três espécies as atribuições da Assembleia Geral:

a) de conservação do sistema político;

b) legislativas;

c) fiscais (sobre demais poderes).

a) Sendo o Brasil uma democracia, estava sujeito ao império da lei. Daí as funções conservadoras da Assembleia Geral: tomar o juramento de fidelidade à Constituição e às leis que o Imperador, o príncipe imperial e os regentes deviam prestar; o do Imperador precedia a aclamação: era o reconhecimento de que o seu poder vinha por intermédio do povo, na doutrina suareziana. As outras funções neste grupo são: regular a autoridade do regente; reconhecer o Príncipe Imperial na primeira sessão após seu nascimento, legalizando a sucessão hereditária; regular a

tutoria do imperador menor; esclarecer dúvidas sobre a sucessão; tomar providências em caso de extinção da dinastia; estabelecer a regência em caso de incapacidade física ou moral do imperante; dar ao Imperador autorização para ausentar-se do país; aprovar o casamento da princesa herdeira do trono; referendar tratados que envolvessem alterações territoriais.

Como se verifica, a função imperial era uma delegação nacional e em tudo que tivesse de ser resolvido no concernente à Coroa, a Assembleia, que representava a nação em sua totalidade, far-se-ia ouvir.

b) A Assembleia Geral possuía funções legislativas especificadas.

De um modo geral, cabia-lhe fazer leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las. E ainda: elaborar o orçamento; fixar a força armada; deliberar sobre a entrada de força armada estrangeira em território nacional; autorizar empréstimos; criar ou suprimir empregos públicos; determinar o valor da moeda e dos pesos e medidas; estabelecer a lista civil da Família Imperial; suspender as garantias constitucionais (estado de sítio). Além disto, examinava as atas das assembleias provinciais.

c) Competia à Assembleia zelar pelo cumprimento da Constituição e das leis. Assim, pela Constituição, toda sessão legislativa deveria começar por um exame geral da situação. Em caso de morte do imperante ou vacância do trono, cabia uma devassa em regra na administração anterior. Seria um verdadeiro ano sabático...

Competia à Câmara dos Deputados a iniciativa legislativa sobre os seguintes assuntos: impostos, recrutamento, escolha de nova dinastia, exame da administração passada, discussão das proposições de lei feitas pelo Executivo, reforma da Constituição, acusação aos ministros ou conselheiros de Estado. Quer dizer, teriam início privativamente na Câmara todas as leis que dissessem respeito, de algum modo, aos riscos às liberdades públicas. Por esta maneira, garantia-se melhor a liberdade.

O Senado possuía funções específicas. Era o tribunal que conhecia os delitos individuais dos membros da Família Imperial, de ministros, conselheiros, senadores, deputados durante a legislatura, etc. Além disto, competia-lhe expedir cartas de convocação da Assembleia, se o Imperador não o providenciasse, assim como as ordens para eleição do regente, se o regente provisório não

o fizesse. Finalmente, era vedado ao Senado reunir-se quando a Câmara dos Deputados estivesse de portas fechadas.

A Constituição regulava os diversos direitos, deveres e incompatibilidades dos membros do Poder Legislativo, matéria sem grandes novidades, até hoje mantendo-se no que vemos em todas as constituições. O deputado que fosse nomeado ministro deveria submeter-se a nova eleição. Esta a singularidade maior.

5. Como funcionava o Poder Legislativo

O Parlamento imperial funcionava habitualmente com as duas casas separadas, que se reuniam ordinariamente em Assembleia Geral por ocasião da abertura, a 3 de maio, da sessão legislativa, e em seu encerramento. Duas cerimônias imponentes, às quais comparecia o Imperador, revestido de todos os atributos majestáticos, coroa, manto, "papos de tucano", e lia a "Fala do Trono". O corpo diplomático e a corte, em trajes de gala, ostentando as vistosas condecorações, faziam-se presentes.

Extraordinariamente, reunia-se a Assembleia Geral para tomar juramento ao príncipe imperial, ao regente e em outras circunstâncias análogas, assim como nos casos previstos do artigo 61 da Constituição: ao surgir um impasse insolúvel entre as duas casas, procedia-se à fusão das duas câmaras, que funcionavam como uma casa única, tomando-se a decisão por votos individuais. O presidente do Senado era o presidente da Assembleia Geral.

Cada legislatura era de 4 anos e as sessões de 4 meses, iniciando-se a 3 de maio.

O Capítulo IV do Título IV da Constituição (artigos 52 a 70) regulava a proposição, discussão, sanção e promulgação das leis.

Funcionava de maneira solene, em ritual complicado, o parlamento imperial: quando se encaminhavam projetos à sanção, ou de uma casa à outra, ou se devolviam proposições do governo rejeitadas, usavam-se fórmulas de grande bizarria de gosto, cerimoniosas e respeitosas, em todas transparecendo a grande posição do Legislativo imperial.

Citemos, a título de amostra, como se processavam as relações entre o Parlamento e o governo.

Podia o Executivo, por intermédio dos ministros, remeter projetos à Câmara dos Deputados, que, contudo, somente tomaria conhecimento da proposição, depois de examinada por uma comissão especial (art. 53). Os ministros poderiam participar da discussão, mas não da votação, a menos que já fossem membros da casa (art. 54). Se a Câmara não pudesse adotar a proposição, participaria o fato ao Imperador por uma comissão de sete deputados que lhe comunicariam o seguinte: "A Câmara dos Deputados testemunha ao Imperador o seu reconhecimento pelo zelo, que mostra, em vigiar os interesses do Império; e lhe suplica respeitosamente se digne tomar em ulterior consideração a proposta do governo" (art. 56).

No caso das sanções, a fórmula era a seguinte (art. 62): "A Assembleia Geral dirige ao Imperador o decreto incluso, que julga vantajoso e útil ao Império, e pede a sua majestade imperial se digne dar a sua sanção".

Sete membros da casa por onde se encerrasse a votação levariam ao Imperador a lei a ser sancionada (art. 63).

Em caso de veto, o Imperador responderia à Câmara nestes termos: "O Imperador quer meditar sobre o projeto de lei, para a seu tempo se resolver" (Tradução quase literal do *Le roy s'avisera* dos ingleses). A Câmara remetente responderia que *louva a sua majestade imperial* o *interesse que tem pela nação* (art. 64).

O veto seria suspensivo apenas (artigo 65). Se a Assembleia aprovasse, nas duas legislaturas consecutivas ao veto, o mesmo projeto, "entender-se-á que o Imperador tem dado a sanção". Como se vê, processo ultramoroso de resolver a questão, própria de um tempo sem pressa. Mas, na prática, equivale à abolição do veto, o que, aliás, se explica pelo fato de o Executivo ser, no regime monárquico constitucional, exercido por um comitê legislativo. Não há conflitos entre o governo e o parlamento, exceto os que se traduzem pela mudança do gabinete ou dissolução da Câmara dos Deputados.

O prazo para a sanção era de um mês. A falta de qualquer decisão equivaleria a um veto tácito (artigos 66 e 67). A sanção se fazia pela fórmula *O Imperador consente* (art. 68). Usava-se na promulgação a maneira solene, em linhas gerais adotada até hoje:

> *D. Pedro, por graça de Deus e unânime aclamação dos povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil,*

fazemos saber a todos os nossos súditos que a Assembleia geral decretou e nós queremos a lei seguinte.[15]

Para uma Constituição redigida unicamente pela Coroa: um conselho nomeado pelo Imperador e trabalhando sob sua supervisão direta – é extraordinário que nela se reduza o poder de veto a uma figura meramente simbólica. O Imperador limitar-se-ia a suspender por algum tempo a aplicação da lei que reputasse inconveniente, até que se confirmasse ser aquela a vontade do povo. E isto se praticou uma vez, apenas.

Os membros do Poder Legislativo imperial gozavam do tratamento coletivo de "augustos e digníssimos senhores representantes da nação brasileira", podiam usar uniformes (casacas bordadas) nas cerimônias da corte e tinham direito às imunidades parlamentares correntes.

Em consequência da natureza do regime parlamentar e da consciência muito nítida do caráter majestático da representação nacional, assinalada por Jacques Maritain,[16] algumas faces da atividade parlamentar do Império diferiam do que se manteria depois.

Assinalaremos, pois, o que seria específico do regime, e desapareceria com ele.

As sessões abriam-se e encerravam-se pela leitura da "Fala do Trono", como já dissemos. A Constituição exigia que fosse "imperial" esta leitura, isto é, que comparecesse o monarca pessoalmente – raras e por motivos graves, as exceções.[17] As Falas do Trono, documentos relativamente curtos e redigidos em estilo meio gongórico, e com a colaboração do ministério, continham o programa do governo e informações acerca da marcha dos negócios públicos, notícias da Família Imperial, referências ao estado sanitário do Império e exposição da situação internacional.

O Imperador vestia-se de seus trajes majestáticos e todo o mundo oficial comparecia à solenidade, da qual a imagem de grande efeito foi conservada em alguns quadros célebres.

Através do "Voto de Graças", ou resposta à "Fala do Trono", o Parlamento fazia sentir ao monarca a impressão que lhe provocara a mensagem imperial. Na discussão do "Voto de Graças" fixava-se o destino da política do governo, pois representava a aprovação ou reprovação do programa lido pelo Imperador. Constituía questão de confiança para o gabinete. Todo o ministério comparecia, fardado ou de casaca, à Câmara dos Deputados, para assistir aos debates.

A resposta se dava em termos quase idênticos aos da "Fala do Trono" e representava a acolhida do Parlamento ao programa oficial.

Outra oportunidade para grandes debates políticos traziam as sessões de apresentação de gabinetes, quando o novo governo comparecia perante a representação nacional e expunha o seu programa. Muitas vezes a sorte do ministério – ou a da câmara – se decidia por ocasião da apresentação do gabinete. No caso de negar a Câmara apoio ao governo, este não encontrada outra saída, nos quadros do regime parlamentar, que a renúncia, ou a dissolução. De uma destas sessões não será exagero dizer-se que foi decisiva para o próprio regime – a em que o visconde de Ouro Preto fez a apresentação de seu ministério, perante uma câmara profundamente hostil, de acentuada coloração conservadora, com tinturas republicanas. Aliás, o gabinete fora recebido aos gritos de "viva a República"...

Muito importantes eram as interpelações, atos básicos no funcionamento do regime parlamentar: o interpelante enviava à mesa os quesitos, por escrito. Se o ministro interessado estivesse presente poderia responde imediatamente; caso desejasse adiar o debate, ou na hipótese da ausência, fixava-se a data para a interpelação, quando, então, se travavam debates intensos e veementes.

Muito embora o Senado contivesse os grandes nomes da política nacional e seus debates adquirissem, por isto, um nível muito elevado, as sessões da Câmara dos Deputados possuíam vivo interesse político, pois, nelas, podia o governo cair nalguma votação, às vezes de um voto de desconfiança, ou, então, na simples votação de um projeto de interesse da situação.

E, dentro das praxes do sistema parlamentar em sua fase inicial, a ordem do dia era fixada pela Mesa, de acordo com o governo. Minai, teoricamente, o presidente do Conselho era o líder da maioria.

Aliás, o Senado "não fazia política"; fugiria às praxes do regime parlamentar se tomasse decisões capazes de mudar o governo. É que a Câmara dos Deputados podia ser dissolvida, situação equivalente a uma apelação à vontade nacional, ao "juízo do povo", remédio impossível de aplicar no caso do Senado.

6. Da reforma constitucional

Naturalmente a Constituição podia ser emendada, e o foi uma vez. Adotava-se um critério, quanto ao processo de reforma e quanto à matéria a sofrer emenda, não só mais inteligente, mais sensato, como, também, muito mais democrático e demorado... que o sistema vigente nas demais constituições posteriores, sem exceção.

A Constituição em poucos artigos (174 a 178) dispunha a respeito de tão grave questão. Inicialmente (art. 174) previa um lapso de quatro anos para a apresentação de propostas de reformas, exigência de utilidade evidente, como demonstra a história efêmera de nossas constituições modernas. A proposta só poderia partir da Câmara dos Deputados, devendo ser apoiada, no mínimo, por um terço de seus membros. Antes de ter curso a proposta deveria ser lida três vezes consecutivas, em sessões separadas por intervalos não inferiores a seis dias. Só então (art. 175) o assunto seria objeto de debates e votações. Deste ponto em diante, seguia-se o ritual comum da formação das leis, inclusive a sanção e promulgação pelo Imperador. Tratava-se, de fato, de uma lei ordinária, sem outras novidades. O que o Poder Legislativo aprovava inicialmente não passava de autorização para a emenda ou reforma da Constituição. Esta caberia à legislatura seguinte, pois somente deputados eleitos com mandato expresso do eleitorado é que poderiam legislar sobre matéria constitucional. Concedia-se, com isto, mais tempo à nação para estudar o assunto; fazia se o eleitorado participar da reforma; possibilitava-se uma espécie de *referendum* e, finalmente, evitava-se o escândalo, agora tão comum, de assistirmos à remodelação geral de uma constituição pela mesma câmara que a fez... Essa lei que autorizava a reforma constitucional principiava com os seguintes dizeres, os quais continham toda uma doutrina da representação nacional, em suas atribuições legislativas ordinárias e constituintes:

> Os eleitores dos deputados para a seguinte legislatura lhes conferirão, nas procurações, especial faculdade para reformarem os artigos da Constituição seguinte.

Convém anotar um aspecto importante: os deputados que iriam reformar a Constituição, pois que os seus eleitores lhes haviam dado para isto poderes bastantes em suas “procurações”, não gozavam de atribuições ilimitadas: competia-lhes reformar a

Constituição nos artigos constantes da lei de autorização e somente eles, dentro, naturalmente, de uma certa margem de liberdade.

Admitia Pimenta Bueno que a reforma constitucional propriamente dita convinha se fizesse com a rotina das leis ordinárias, principalmente pelas vantagens provenientes da colaboração do Senado.[18] Mas, por ocasião do Ato Adicional, adotou-se o precedente que faria doutrina: somente os deputados receberam mandato e poderes para a reforma da Constituição; somente eles podiam deliberar.

A única reforma da Constituição do Império teve autorização na lei de 12 de outubro de 1832, sancionada pela Regência de Lima e Silva, Costa Carvalho e Bráulio Muniz, referendada pelo ministro do Império Nicolau Pereira de Campos Vergueiro. Saiu em consequência o Ato Adicional, em cujo preâmbulo se lê que "a Câmara dos Deputados, competentemente autorizada para reformar a Constituição do Império, nos termos da Carta de lei de 12 de outubro, decretou"... A reforma não dependia de sanção imperial. O que vencesse na Câmara, adotar-se-ia. O Poder Executivo limitar-se-ia a promulgar o Ato, juntá-lo às edições da Constituição e divulgá-lo (art. 177). O Ato Adicional foi promulgado pelos regentes Lima e Silva e J. Bráulio Muniz, e referendado pelo ministro do Império Antônio Pinto Chichorro da Gama.

Em linhas gerais, o processo de reforma constitucional inspirava-se na necessidade de maior demora e de melhores cautelas contra o perigo de novidades intempestivas e de influências interesseiras e apaixonadas, na conveniência de fazer com que duas legislaturas diferentes opinassem sobre o assunto e, finalmente, na importância de um apelo à vontade nacional. Sente-se, perfeitamente, que se admitia uma diferença de essência e não apenas de grau, entre a lei ordinária e a Constituição.

O caráter profundamente democrático e o sentido doutrinário elevado destes dispositivos evidenciam-se mais no que concerne à matéria da reforma. Entendia-se como reforma constitucional uma alteração de pontos verdadeiramente "constitucionais": aquilo que versasse sobre matéria de direito público; esta a doutrina exposta no artigo 178: "É só constitucional o que diz respeito aos limites e atribuições respectivas dos poderes políticos e aos direitos políticos e individuais dos cidadãos; tudo o que não é constitucional pode ser alterado, sem as, formalidades referidas, pelas legislaturas

ordinárias". Trata-se, portanto, da presença de um conceito doutrinário, e não literal de direito constitucional. Ora, esta matéria, passível de reforma constitucional, não pode, nas constituições modernas, ser objeto de deliberação.

Notas

1 Vejam-se os estudos já citados de A. J. Carlyle e A. Sardinha. Ambos coincidem tanto em afirmar as limitações da monarquia medieval, como em atribuir à "recuperação" do Direito Romano as responsabilidades máximas no apreciamento do Absolutismo. Estudos amplos e completos da matéria em G. Sabine, *História de la teoria política* (México, 1945), e Carl J. Friedrich, *Teoria y realidad de la organización constitucional democrática* (México, 1946). O Absolutismo surgiu na Inglaterra através de conflitos entre a Coroa e os juristas a respeito da fórmula: *A lei protege a el-rei.* Os Stuarts já não aceitavam tal doutrina...

2 Pimenta Bueno, *Direito público brasileiro,* p. 56.

3 *Poder Moderador,* p. 94.

4 Ibidem, p. 91.

5 Ibidem, p. 92. Note-se neste discípulo brasileiro de Maistre e Danoso Cortés a consciência da formação igualitária de nosso povo. Poderíamos citar um depoimento pessoal: o velho Luís Camillo de Oliveira Pena, avô do autor, ao fazer, por volta de 1930, a sua profissão de fé monárquica, acrescentou a necessária retificação: "mas, nada de fidalguias..."

6 Informa Oliveira Lima (*Formação histórica da nacionalidade brasileira,* p. 227 da edição brasileira de 1944) que o Senado brasileiro fora lembrado por Harold Temperley como solução aos conflitos constitucionais britânicos acerca da posição da Câmara dos Lordes no mecanismo do governo parlamentar. O problema inglês comportava duas saídas: a transformação da Câmara Alta numa câmara ativa, organizada como o Senado brasileiro, conforme sugeria Temperley, ou a sua liquidação. Os ingleses não seguiram o sábio conselho de Temperley, e adotaram o pior alvitre: a conservação de uma segunda câmara, sem funções...

7 Ver Antônio Pereira Rebouças, *Recordações da vida parlamentar,* Rio, 1870, tomo I, p. 169-171, 191-193.

8 *Reforma eleitoral e da magistratura,* p. LXI e seguintes, e também, p. LXIV e LXV.

9 *Um estadista do Império,* v. m, p. 128. Embora atribuição específica do Poder Moderador os gabinetes gostavam de interferir na escolha dos senadores. Convém esclarece; que, muitas vezes, as províncias mandavam listas tríplices acentuadamente oposicionistas. Teófilo Otoni encabeçou várias listas tríplices pela província de Minas, em eleições presididas por ministérios conservadores solidamente instalados no Rio. Quer dizer: a pressão do governo não era suficiente para neutralizar uma popularidade real. Mas, como efeito da rotatividade das situações políticas, ambos os partidos conseguiam modos de colocar elementos seus dentro do Senado.

10 Ver *O Partido Republicano Conservador,* Obras completas de Rui Barbosa, v. XXIV, 1897, tomo I, Rio, 1952, p. 36. Esta afirmação incisiva anula todos os requisitórios do Partido Liberal contra o Poder Moderador e suas consequências.

11 Afonso Taunay, *O Senado do Império,* S. Paulo, 1943, p. 121 e seguintes.

12 P. Bueno, *Direito público,* p. 49-50. Em nosso ensaio Harmonia política incluímos a elaboração das leis entre as "funções de mando", do Estado, já que, de fato, ali o poder público determina o que se deve fazer, o parlamento (embora agindo por força da delegação nacional) não se comporta como representante, mas como *legislador,* como órgão de Estado que estabelece normas que os cidadãos devem obedecer.

O parlamento em conjunto, ao fazer as leis, é uma autoridade, não um mandatário (Ver op. cit. parte I).

13 *Direito público,* p. 38.

14 *Direito público brasileiro,* Título II, Capítulos II e III.

15 Não deixa de ser significativa a aproximação entre o título oficial dos Imperadores do Brasil e a fórmula de Antônio de Sousa de Macedo, em *Lusitânia liberata,* que o Sr. Afonso Pena Júnior cita à p. 544 de seu livro *A arte de furtar e seu autor* (Rio, 1946): Jussu Dei, per quem Reges regnant; proclamatione subditorum, a quibus dominium transfertur iin principes, per jus gentium (Pelo mandado de Deus, por quem reinam os reis, pela proclamação dos súditos, pelos quais se transmite o poder aos príncipes, segundo o direito das gentes).

16 Jacques Maritain (*O homem e o Estado,* Rio, 1952, p. 152-153) observa que a majestade do poder, como sendo a majestade do povo encarnada no Estado ocorre, também, nas assembleias, cujo comportamento deve refletir a elevada missão de que são investidas.

17 D. Pedro II deixaria de comparecer uma única vez – 3 de maio de 1887 – abertura da 2ª sessão da 20ª legislatura. O barão de Mamoré, ministro do Império, fez-lhe as vezes. A princesa Isabel far-se-ia substituir pelo ministro do Império, também, uma vez, em 1877, quando o conselheiro Antônio Carlos da Costa Pinto e Silva encerraria a 1ª sessão e, simultaneamente, abriria a 2ª sessão da 16ª legislatura, no dia 19 de junho de 1877. Ambas por motivos de moléstia.

18 Pimenta Bueno, op. cit., p. 488. – A colaboração do Senado limitava-se, pois, à lei que autorizava a reforma; nesta, porém, somente os deputados, pelo precedente do Ato Adicional, gozavam de poder deliberativo: somente a eles os eleitores haviam concedido a necessária autorização.

CAPÍTULO V
O PODER MODERADOR

1. A teoria

Depois do Poder Legislativo, isto é, do poder que tem a nação de determinar regras gerais para o comportamento de seus membros e de autoconstituir-se, vem o poder régio, aquele que possui a nação de reger-se a si mesma, de autodeterminar-se. Pela Constituição, tal função cabia ao Imperador, que exercia o Poder Moderador, o poder de manter em equilíbrio a máquina do Estado e de representar a nação perante o mundo. Uma prova da consciência toda especial que tinham os homens da primeira fase da história do Império do caráter essencialmente moderador das funções imperiais dá-nos a educação ministrada a D. Pedro II em menino. Pretendiam (e, caso raro, conseguiram-no!) fazer dele um homem em quem as paixões não deveriam nunca ter lugar e que, em tudo e por tudo, se fizesse inspirar pelos princípios abstratos da razão. E que pusesse os ideais espirituais e éticos acima de tudo. A grandeza e a fraqueza dos tediosos e quase tétricos educadores do "pupilo da nação" estavam em que, no século do capitalismo e na América, criaram um chefe de Estado que colocava os fins morais do Estado acima dos valores econômicos. Daí a "ditadura da moralidade" e a tacha de inimigo do progresso que muitos deram a D. Pedro II.[1]

A Constituição de 1824, ao tratar do Poder Moderador, reproduzia em suas linhas mestras o conceito tradicional da realeza medieval. Imperador, como chefe do Estado, continuava gozando das prerrogativas de seus antepassados. E, ao contrário do que se pensava na época, a máxima *le roi règne et ne gouverne pas* não é original em Thiers: atravessa toda a história da Europa. A administração pública, na Idade Média, estava a cargo das câmaras municipais e de outros órgãos locais; ao rei cabia a guerra e a justiça: era o fator de unificação nacional. Não havia uma administração geral de todo o reino: cada câmara se governava e resolvia os seus problemas locais; o país era como uma colcha de retalhos. Após o aparecimento de uma administração geral, alvitrou-se entregá-la à assembleia de representantes das câmaras municipais. Uma Câmara dos Deputados é a câmara de todos os municípios

para tratar dos assuntos que interessam a todos simultaneamente: dai a Câmara dos Comuns (principalmente, das comunas), dos burgueses, dos cidadãos...

O rei, porém, era a chave da abóbada, a pedra de fecho sustentando o edifício por sua posição, apenas. Não o edifício como o Estado totalitário moderno; apenas a chave da abóbada. Nem a cúpula sustentada pelo edifício como o rei barroco; fazia parte do conjunto e estava sujeito à lei. O rei medieval não "fazia" a lei, nem estava acima do direito. Muitos historiadores modernos acentuam demasiado o caráter consultivo, apenas, e não legislativo, das Cortes medievais. Convém recordar que o rei, também, não possuía o Poder Legislativo: consultava os representantes do povo sobre o que convinha fazer. A única diferença essencial está em que os parlamentos modernos se reúnem obrigatoriamente e que o direito de veto e sanção não é mais deixado ao arbítrio do rei...

Marc Bloch, o clássico historiador do feudalismo, considera deveres fundamentais do rei e do barão feudal: proteger a religião, defender o seu povo contra os inimigos exteriores e fazer reinar a justiça e a paz no interior. "*Il guerroie, punit, reprime plutôt qu'il n'administre*".[2]

Quase o mesmo que Antônio Sardinha:

> O rei governava e a nação administrava-se. O rei governava, efetuando pela distribuição da justiça e pela defesa do solo a unidade necessária à segurança de todos. A nação administrava-se, realizando a multiplicidade de seus interesses na multiplicidade dos vários órgãos que legitimamente os exprimiam.[3]

J. Carlyle, seguro conhecedor da matéria, assim diz:

"O primeiro e fundamental aspecto do pensamento político da Idade Média foi o princípio de que toda a autoridade política era expressão da justiça". Mais adiante: "este princípio de que toda autoridade meramente humana é limitada... tem máxima importância no pensamento e no sentimento medievais, porque significa que não podia haver coisa alguma semelhante a uma autoridade política absoluta", ou então: "A supremacia do direito – direito que era inicialmente a expressão dos costumes e mais tarde do conselho e do consentimento da comunidade – foi o primeiro elemento da concepção da liberdade política na Idade Média, pois significa que o rei ou príncipe possuía uma autoridade, certamente augusta, mas

limitada, não absoluta". Ou como diziam os portugueses: "monarquia limitada pelas ordens". Linhas acima Carlyle escrevera: "A noção de que o Imperador ou rei medieval podia legislar não passa de ilusão".[4]

Poderíamos encher volumes com exemplos de toda ordem. O que se reproduziu basta para definir a realeza tradicional: autoridade que se encarrega de manter o equilíbrio na sociedade e de faze a justiça; sujeita ao direito de quem é o principal servidor, unifica as força nacionais; não lhe cabe contudo a administração da república.

De um modo geral, foi o que se conseguiu através dos atributos que a Constituição reservou privativamente ao Imperador, como sendo o Poder Moderador.

2. As atribuições constitucionais

Não reservava o texto constitucional espaço exageradamente grande para as funções do Poder Moderador, para a instituição que o singularizaria aos olhos do mundo, e que se destinava a resolver os principais problemas de ordem política e de ordem legal oriundos da oficialização das novas aspirações democráticas pelas antigas funções da realeza. Quatro artigos, apenas, e nove alíneas com as atribuições específicas do "poder real".

O primeiro dos artigos do Capítulo I, do Título V da Constituição, destoava uni pouco na tradição dos textos de lei: não era norma imperativa, mas definição. Continha uma doutrina: não impunha uma regra. Esta a crítica de muitos, de Teófilo Otoni, por exemplo.[5] Mas, se lermos atentamente o texto, verificaremos que, de fato, impunha uma regra e continha uma norma: só que não se destinava aos cidadãos como o comum das leis. O artigo 98 da Constituição parece uma fórmula doutrinária, mas é um mandamento expresso do legislador constitucional ao monarca no exercício de seu nobre "ofício de reinar". Ei-lo: "O Poder Moderador é a chave de toda a organização política, e é delegado privativamente ao Imperador; como chefe supremo, e seu primeiro representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos mais poderes políticos". Se nem todas as afirmações deste artigo são definições, o conjunto tem mais aspecto

de exposição doutrinária que de norma legal, o que dava razão aos críticos. Mas, a uma interpretação mais atenta, vemos que este dispositivo fixava a norma geral a que deveriam obedecer as ações do monarca.

Vinha em seguimento o artigo 99, que contém um destes paradoxos da teoria política, uma destas noções que condenam, de antemão, qualquer intervenção do "espírito de geometria" no campo das artes do governo: "A pessoa do Imperador é inviolável e sagrada; ele não está sujeito a responsabilidade alguma". Para a mentalidade liberal média, não se via senão o ranço absolutista, um resto das práticas detestáveis dos séculos do despotismo que Pedro I, descendente de Luís XIV e de D. João V, metera à força na Constituição que redigiram seus conselheiros.

Na realidade, o texto destina-se a sublinhar o caráter simbólico da pessoa do monarca, que unifica e sintetiza a comunidade nacional, cuja integridade, no tempo e no espaço, na multiplicidade de situações e de instituições, se atualiza concretamente no Imperador, centro convergente de todas as aspirações nacionais. E, do ponto de vista prático, leva necessariamente ao regime parlamentar. Pois, se o monarca é irresponsável, se os ministros não se desculpam, alegando ordem do Imperador, "vocal ou por escrito" (art. 135), nenhum caminho haverá para funcionamento do regime que o parlamentarismo. Ou a revolução. D. Pedro I, querendo ter uma política sua, opinando e oferecendo de público a sua vontade, infringiu o texto de sua própria Constituição; por outro lado, muitos infringiram depois, não entendendo que, num regime monárquico, não se compreende a oposição de outro modo que "oposição *de* sua majestade", e, nunca, "oposição *a* sua majestade". Aquelas pessoas que criticavam diretamente a D. Pedro II agiam contrariamente à Constituição, e faltavam com um elementar dever de lealdade, pois o monarca não tinha meios de defender-se de ataques pessoais e os ministros somente se defendiam quando atacados...

Aliás, a maneira pela qual D. Pedro II compreendia estes dispositivos mostrava que estava bem longe de Versalhes:

> Em qualquer calamidade de ordem física ou política, deve o Imperador aparecer, mostrando sua dedicação pelo bem público. Tal é sua verdadeira missão ostensiva, pois, em nosso sistema de governo, a ação só deve regularmente manifestar-se pelos ministros, e aquele contentar-se com a

> recompensa de que a maioria da nação reconhecerá, por fim, que, durante os anos que ele foi Imperador, houve felicidade em geral.
>
> Os ataques [da imprensa] ao Imperador, quando ele tem consciência de haver procurado proceder bem, não devem ser considerados pessoais, mas, apenas, manejo ou desabafo político.[6]

Após fixar, pelo artigo 100, os títulos do monarca: “Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil” e o seu tratamento, “majestade imperial”, a Constituição expunha as atribuições do Poder Moderador, privativo do Imperador. A matéria do artigo 101 da Constituição daria assunto para muitas polêmicas, conforme veremos nos lugares próprios.

Eram as seguintes as atribuições específicas do Poder Moderador:

1) nomear os senadores nas listas tríplices eleitas pelo povo;

2) convocar extraordinariamente a Assembleia Geral, nos intervalos das sessões, se assim o pedir o bem do Império;

3) sancionar decretos e resoluções da Assembleia Geral;

4) aprovar ou suspender interinamente as resoluções dos Conselhos provinciais (abolida pelo Ato Adicional);

5) prorrogar ou adiar a Assembleia Geral, dissolver a Câmara dos Deputados “nos casos em que o exigir a salvação” do Estado”, convocando imediatamente outra;

6) nomear e demitir livremente os ministros de Estado;

7) suspender os magistrados nos casos do artigo 154;

8) perdoar ou moderar as penas impostas aos réus condenados por sentença;

9) conceder anistia em caso urgente, e que assim aconselhem a humanidade e o bem do Estado...

Não eram muitas as atribuições, o seu exercício não acarretaria graves perigos ao bem público. De qualquer modo, eram definidas e expressas, bem significando a qualidade de “cabeça do corpo político” concedida pela Constituição ao Imperador.

3. A jurisprudência

Sendo o Poder Moderador "a chave de toda a organização política", como dizia o texto legal, é de toda importância o conhecimento da doutrina dos mestres a respeito.

De início temos o visconde do Uruguai, com sua dupla autoridade de pensador político e homem de ação, de jurista e de estadista. Conhecia a doutrina e viveu este saber nos diversos cargos que exerceu e nas grandes lutas em que se achou. Possuía do assunto o. conhecimento discursivo e o conhecimento conatural.

Para Uruguai[7] o Poder Moderador é um poder político, uma delegação da nação; "a suprema inspeção sobre os Poderes Legislativo, Executivo e Judicial, o alto direito que tem a nação de examinar como os poderes por ela delegados são exercidos e de manter a sua independência, equilíbrio, e harmonia; é essa Suprema Inspeção, esse alto direito que a mesma nação, não o podendo exercer por si mesma, delegou ao Imperador, revestindo-o das atribuições de Poder Moderador".[8]

"O Poder Moderador não tem por fim, nem tem nas suas atribuições, meios para constituir nada de novo. Não é poder ativo. Somente tem por fim conservar, moderar a ação, restabelecer o equilíbrio, manter a independência e harmonia dos mais poderes, o que não poderia fazer se estivesse assemelhado, refundido e na dependência de um deles".[9] Linhas antes o ilustre Paulino José Soares de Sousa aplicara às constituições de três poderes somente, o *sine pondere habentia pondus* de Ovídio...

Para Pimenta Bueno o Poder Moderador "é a suprema inspeção da nação, é o direito que ela tem, e que não pode exercer por si mesma, de examinar como os diversos poderes políticos que ela criou e confiou a seus mandatários são exercidos. É a faculdade que ela possui de fazer com que cada um deles se conserve e sua órbita e concorra harmoniosamente com outros para o fim social, o bem ser nacional; é, enfim, a mais elevada força social, o órgão político o mais ativo, o mais influente, de todas as instituições fundamentais da nação". "Este poder, que alguns publicistas denominam Poder Real, ou Imperial, Poder Conservador, incontestavelmente existe na nação, pois que não é possível nem por um momento supor que ela não tenha o direito de examinar e reconhecer como funcionam os poderes: que ela instituiu para o seu serviço, ou que não tenha

o direito de providenciar, de retificar sua direção, de neutralizar seus abusos".

"Existe, e é distinto, não só do Poder Executivo, como de todos os outros; não pode ser exercido, como já indicamos, pela nação em massa; precisa ser delegado".[10]

Não será inoportuno recordar que o visconde do Uruguai perfilha esta definição.

Defendendo o princípio do Poder Moderador, que cabia privativamente ao Imperador, sem haver necessidade de serem os seus atos referendados pelos ministros – tese muito lógica, pois se os ministros referendassem os atos do Poder Moderador este confundir-se-ia plenamente com o Executivo – o douto visconde do Uruguai assim expõe a matéria, atributo por atributo:[11]

Nomeação de senadores e convocação extraordinária da Assembleia Geral (artigo 101, ns. 2 e 1): "São atribuições inocentes, que não podem trazer invasão. O nomeado senador é um dos eleitos do povo. O Senado é quem verifica os seus poderes, revê e pronuncia definitivamente sobre a eleição".[12]

"Quanto à convocação da Assembleia Geral, note-se bem que a Constituição diz – extraordinariamente. A convocação ordinária compete ao Poder Executivo, porque é um ato cuja omissão pode dar cabo das liberdades públicas; deve estar a cargo de um Poder responsável".

Direito dei Veto e sanção (artigo 101, nº 3): "*Se dá a sanção, concorda com a maioria das duas câmaras. Os representantes da nação são o Imperador e a Assembleia Geral.* Pois bem, é *um representante da nação que concorda* com *outro. Não há nada de mais normal*". Está certo o visconde em achar isto normal. Quanto ao veto, lembra o comentarista que praticamente não se exercitava tal direito, o qual pelo artigo 659 da Constituição possuía um caráter apenas suspensivo.[13]

Entra Uruguai a comentar o item 5º do artigo 101, que dá ao Imperador o direito de prorrogar e adiar a Assembleia Geral, assim como dissolver a Câmara dos Deputados. Depois de lembrar que não há mal na prorrogação da Assembleia e que seu adiamento é limitado, analisa com a segurança de sempre as críticas do direito de dissolução da Câmara dos Deputados:

> Mas essa dissolução tem o caráter de uma apelação e o Poder Moderador tem de convocar imediatamente outra

> Câmara que substitua a que foi dissolvida e que tem de ser o juiz da questão que provocou a dissolução. Não é o Poder Moderador que a resol*ve*. É a nação que escolhe homens que pensam como ela, para julgar a questão.
>
> O Poder Moderador apenas provoca o juízo da nação, recorre à origem e à fonte de todos os poderes. Pode a dissolução embaraçar alguma medida que se pretendia fazer passar: adia-se somente se a nação a quer, dá-lhe ocasião de reprovar mais categoricamente se a não quer, e, em todo o caso, conserva o que está e não confere poderes e força que a Constituição não lhe tenha dado.

Comentando o parágrafo 6º – "nomear e demitir livremente os seus, ministros" – lembra Uruguai que nas repúblicas possui o chefe de Estado este poder em sua plenitude, e que seria um absurdo fazer depender do ministro demissionário a nomeação do que vai entrar. Na prática, o sistema parlamentar alterou a inteligência deste dispositivo.

Finalmente vem o parágrafo 7º, que permite ao Poder Moderador suspender magistrados acusados de faltas. Diz Uruguai: "Devem [os magistrados], porém, ser logo responsabilizados. É o único meio, aliás insuficiente, que temos de fiscalizar o Poder Judicial, que não tem quem o fiscalize". Quem em tal caso suspende é um poder independente, o Poder Moderador. Quem responsabiliza é outro poder independente, o Judicial. Ora, como o ilustre Paulino José Soares de Sousa começou a vida magistrado, temos de considerá-lo insuspeito e bem informado... E, como não eram, nem nunca poderiam ser, motivo de dúvida os temas dos parágrafos 8º e 9º – direito de graça e anistia – Uruguai os liquidou em duas palavras.[14]

Essas as atribuições do Poder Moderador pela Constituição do Império brasileiro, todas girando em torno da necessidade de um poder neutro que mantivesse em equilíbrio a máquina do Estado e servisse de ponto de convergência entre os demais poderes. A questão, no caso, é saber se haveria ou não vantagem na existência deste poder neutro e em que espécie de órgãos deveria caber o exercício de suas funções próprias.

Justifica-se a existência de um poder neutro, exercitado por um "funcionário vitalício e hereditário com uma coroa de ouro na cabeça"?

Para começar temos o "Meteco romântico" que foi Benjamin Constant:

> O vício de quase todas as constituições está em que não criaram um poder neutro e de terem colocado a soma da autoridade, da qual deverá ser revestido, em um dos poderes ativos. Quando aquela soma de autoridade foi reunida no Poder Executivo, houve despotismo".

Pimenta Bueno ensina:

> Na maior parte das monarquias constitucionais e representativas o Poder Moderador está reunido ao Poder Executivo, de que forma a parte mais elevada, que é exercida pela Coroa, pela ação e direção do monarca. É, porém, mais lógico e conveniente não confiá-lo nem confundi-lo com nenhum outro poder, por isso mesmo ele tem de inspecionar a todos, já sobre seu exercício próprio, já sobre as suas relações recíprocas.
>
> Pelo que toca à personalidade a quem deva ser confiado, não pode haver dúvida em que deve ser ao Imperante, por isto mesmo que é o único poder exclusivamente próprio da Coroa, independente do Ministério.
>
> O depositário deste grande poder neutro deve estar cercado de todos os respeitos, tradições e esplendor, da força da opinião e do prestígio. A consciência nacional precisa crer que, superior a todas as paixões, a todos os interesses, a todas as rivalidades, ninguém pode ter maior desejo e glória do que ele em que outros poderes ativos funcionem segundo os preceitos fundamentais do Estado e façam a felicidade deste.
>
> E quem tem todos os meios de observar as suas tendências, força necessária para reprimir as paixões, é quem está sobre a cúpula social vigiando os destinos da nação.
>
> O exercício do Poder Moderador é que evita nos poderes públicos o terrível dilema da ditadura ou revolução; todos os atributos do monarca levam suas previdentes vistas a não querer nem uma nem a outra dessas fatalidades que quase sempre se entrelaçam e reagem.[15]

O visconde do Uruguai assim resolve a questão:

> Pela natureza e fins dos atos a que é chamado a exercer, convém que as atribuições do Poder Moderador residam privativamente no chefe supremo do Estado que é permanente, desapaixonado, ou mais imparcial, mais desinteressado nas lutas, até mesmo porque é inviolável, e que pode dizer dos partidos, melhor que os ministros, o que Tácito dizia dos imperadores Galba e Oto: *mihi nec iniuria nec beneficio cogniti*...[16]

Uma contribuição preciosa para a compreensão do problema dá-nos o discurso de Alves Branco, pronunciado no Senado, em 8 de julho de 1841, do qual reproduziremos uns trechos:

> Em política eu não posso considerar um poder independente, senão aquele que delibera e faz obrigatórias suas deliberações sem dependência de outro poder...
>
> Ele [o Poder Moderador] não deve, por princípio algum, estar sujeito a outro poder que possa pôr obstáculo às suas resoluções, a ponto de impedir que elas se manifestem, que se tornem obrigatórias.
>
> Esta é a teoria da Constituição, teoria sustentada por grandes publicistas de nossa idade, e publicistas práticos ou homens de Estado, como Guizot e outros, e que só precisa entre nós de uma lei regulamentar; por minha parte, declaro que acho tudo isto muito justo e necessário, porque considero o Poder Moderador não como um poder de partida, um poder de movimento, como é ordinariamente o Poder Executivo, expressão da maioria da Câmara dos Deputados, mas um poder de conservação, de neutralidade, expressão de necessidades fundamentais, direitos adquiridos, interesses criados, tradições, glórias, e que vigia para que a sociedade não seja todos os dias subvertida, dando tempo à meditação fria, cedendo somente a necessidades reais e profundamente sentidas.
>
> As câmaras são a tribuna dos partidos, e é por aí que elas procuram elevar seus pensamentos à soberania, ao governo do Estado; elas os discutem, rejeitam-nos, ou os aprovam em sua maioria; e só depois disto é que eles são apresentados ao grande Poder; que não é, nem pode ser com vantagem, nem o Executivo, nem o Judiciário, para que ele a examine e a mande executar se lhe parecer útil e vantajosa a marcha regular da sociedade, e a rejeite ou, antes, apele para

as duas legislaturas na forma da Constituição, se entende que a lei é má, e pode trazer a desordem à associação. Dada a sanção a lei passa ao Pode Executivo, ou ao Poder Judiciário segundo sua natureza, e ela vai servir a esses dois poderes de princípio, para a avaliação dos fatos correntes na sociedade, ficando suas discussões, juízos e decisões livres e independentes (...) Depois de a lei assim passar para os seus aplicadores, o Poder Moderador fica sempre vigilante, como fiscal e conservador da lei, pois que os dois poderes que a aplicam podem ou violá-la ou aplicá-la com severidade a circunstâncias que poderão ser previstas e excetuadas.

A Constituição, senhores, desenvolveu perfeitamente bem as atribuições deste poder; entre elas há uma concatenação lógica admirável: seu exercício foi delegado privativamente a S.M. o Imperador, para que incessantemente vele na harmonia e equilíbrio de todos os outros poderes. Este poder é o supremo do Estado, não porque possa fazer tudo, mas porque pode conservar todos os direitos, todos os interesses, todas as instituições até o tempo em que possam sem dano destruírem-se, e porque também pode suspender, responsabilizar e anular mesmo atos do Poder Judiciário, e finalmente, mudar e apelar para a opinião nacional contra os agentes dos outros poderes...

A Constituição quis que este Poder [o Moderador] fosse independente, como o mostra a sua própria natureza, e, por conseguinte, que tivesse dentro de si mesmo todos os meios de deliberar c obrar...

Por duas maneiras se evitam as aberrações dos poderes: uma direta e repressiva; outra indireta e preventiva (...) O Poder Judiciário e o Executivo são obrigados a marchar na órbita marcada pela repressão; o Poder Moderador, porém, pelo sistema de prevenção. A lei elevou este poder tão alto, encheu-o de tantos bens da fortuna, fê-lo guarda de tão rico patrimônio a transmitir à sua sucessão, pô-lo tão inacessível à ambição e às vicissitudes da vida, que não é possível, em boa razão, que se acredite que essa personagem ponha em risco tudo isto para ter o gosto de subverter a sociedade, ou praticar atos ilegais. A tirania, senhores, é já hoje um anacronismo nas monarquias, cujo governo tem chegado a sua posição regular; só nas repúblicas, nesses governos de eternas e encarniçadas lutas, é que eu vejo agora que

> não cessam atos horríveis e monstruosos, necessários aos homens novos, aos ambiciosos que se elevam e que se veem forçados a sustentar-se a todo custo contra seus contrários.[17]

Isto pensavam os conservadores, porque a opinião liberal era contrária.

4. O Poder Moderador e a opinião liberal

Os liberais, isto é, os membros do Partido Liberal, pois liberais todos eram, combateram sempre o Poder Moderador, alvo principal de suas restrições ao regime em vigor. Os liberais tinham como força inimigas da liberdade, uma, o "poder pessoal", que eles viam no conjunto de atribuições e instituições do Poder Moderador, e outra, a centralização.

Acontece que somente andavam com razão no segundo caso. O Poder Moderador não era um modo de acentuar o caráter monárquico da Constituição; mas um modo de desviar a influência do Imperador, dando-lhe atribuições definidas, impedindo assim as lutas e os atritos entre os dois princípios de legitimidade (o rei e o ministério responsável), atritos que ocorreram em quase todas as monarquias constitucionais, conforme analisa tão bem Ferrero em dois casos típicos, o de Luís Filipe e dos Savoias italianos. Aliás a existência de um poder neutro era uma garantia (infelizmente não usada como convinha) de liberdade eleitoral. Se algum profeta vaticinasse aos liberais que as primeiras eleições satisfatórias ocorridas na República viriam pela restauração do princípio do Poder Moderador através da fórmula "todo poder ao Judiciário", o que deu ao governo "uma função neutral e moderadora", como disse o próprio autor da ideia, o brigadeiro Eduardo Gomes, o espanto seria total...

Na verdade, o Poder Moderador era um poder pessoal do monarca, mas não era o "poder pessoal", contra o qual combatem até hoje os liberais brasileiros, e que consiste na utilização da máquina do Estado dentro de um critério "pessoalista" e que, no caso do Império, seria a intromissão do monarca na esfera de ação do Poder Executivo. Na República tal poder assume as formas do "eleitoralismo" do governo.

Além disto, o "poder pessoal", segundo um de nossos melhores conhecedores de história política, jamais teria existido, não passando de mito. Eis a opinião do Sr. José Maria dos Santos a respeito da controvertida questão: Depois de dizer que o famoso sorites do senador Nabuco não passava de uma frase de espírito, prossegue: "...José Antônio Saraiva, que, tendo ocupado os mesmos postos [que Nabuco] na monarquia, afirmava, depois da república, jamais haver encontrado, em toda a sua carreira, o poder pessoal de Pedro II. O poder pessoal não foi para a oposição liberal, como o não fora anteriormente para os conservadores, uma convicção: – foi apenas uma decisão. Deliberou-se tomar aquela fórmula abstrata como base teórica de reação política e partidária, e os que se propõem ainda hoje a demonstrar a predominante e capital influência daquele poder no segundo reinado, como o Sr. Oliveira Viana no seu *O ocaso do Império,* o fazem simplesmente para lisonjear o nosso sistema político atual, repelindo as tradições liberais do Brasil e o próprio mérito da democracia".[18]

A importância do Poder Moderador, além da função de fiel da balança do Estado e de juiz entre os partidos, dentro da doutrina clássica, aparecia também na possibilidade de servir de elo entre os vários poderes e entre o governo central e os governos locais.

A tese de Afonso Celso,[19] favorável à existência do "poder pessoal", sob a alegação de ser impossível a uma pessoa normal ter e não se utilizar dos grandes poderes que a Constituição reservava ao Imperador, peca pela base: havia um poder exercido *privativamente* pelo Imperador; mas não era *o poder pessoal*. Abolido o Poder Moderador é que veríamos o *poder pessoal*: sempre que o monarca fosse personalidade forte e bem-dotada, teria veleidades de governar, passando por cima ou utilizando-se dos ministros. Toda força, para não ser nociva, tem de ser canalizada para um fim útil. E não se poderá criticar alguém pelo uso de atribuições legais.

A história da luta dos liberais contra o princípio do Poder Moderador era velha como a democracia imperial. Começa na Constituinte com o projeto Antônio Carlos, que não admitia o "poder neutro" e postulava explicitamente o princípio da responsabilidade dos ministros, sem o corretivo correspondente da dissolução da Câmara. Veremos, ao longo da Regência, o projeto inicial do Ato Adicional, assim como o documento denominado a "Constituição de Pouso Alegre", ambos excluindo o princípio célebre. Quase

todos os programas do Partido Liberal propunham a extinção do quarto poder.

Qual era a doutrina dos liberais a este respeito?

De início havia uma ala moderada que concordava com a permanência do Poder Moderador. Seus atos, porém, deviam ser referendados pelos ministros, conforme defendiam Paula Sousa e Zacarias. Referendado pelos ministros, ficaria o exercício do Poder Moderador debaixo do controle do Poder Legislativo.

Acompanhemos a discussão pelas palavras dos mais conspícuos adversários do Poder Moderador, aos quais o visconde do Uruguai não teme denominar "reacionários".[20]

O chefe deles, nos dias da Regência, foi o ilustre senador Vergueiro. Sua tese podia ser resumida em duas palavras: não pretendia abolir as atribuições do Poder Moderador, essenciais; queria abolir apenas o nome, ou melhor, a entrega deste poder "privativamente" ao monarca. E exclamava: "O Poder Moderador, tal qual existe na Constituição, pode destruir todas as liberdades da nação, e o modo de remediar isto é fazê-lo passar para o Poder Executivo, ou determinar que ele seja executado com referenda do ministro de Estado".[21]

Antônio Carlos, num ferino discurso em que mete à bulha os autores da Constituição, ridiculariza tal princípio como coisa de teóricos. "Isto de Poder Moderador para mim é doutrina de escola. Em nenhuma nação do mundo existe isto; mas os senhores conselheiros de Estado, tendo lido Benjamin, entenderam que deviam seguir esta doutrina"...[22]

Em suma e para concluir: os liberais combatiam o Poder Moderador, por não considerarem vantajosa a entrega de atribuições específicas, pessoais e privativas ao Imperador. Esta questão nos mostra que os partidos do Império não eram tão inconsistentes conforme ainda se repete afoitamente, ou, pelo menos, reproduzindo críticas apaixonadas, formuladas em situações difíceis. Claro que a vida política durante o regime imperial conheceu fases, sofreu soluções de continuidade, viveu épocas de crise e períodos de decadência. Mas há temas que atravessaram de ponta a ponta a história do Império como especificamente liberais ou mais nitidamente conservadores. A natureza e os limites do Poder Moderador, eis um assunto que marca uma distinção nítida entre as duas correntes, desde os dias da Constituinte até o fim do

reinado de D. Pedro II. Os conservadores defendiam a necessidade da manutenção do Poder Moderador em toda linha; os liberais pleiteavam a sua abolição. Entre as duas correntes, os liberais moderados exigiam a referenda ministerial para os atos do poder régio. Entre conservadores podemos colocar o primeiro Caravelas (Carneiro de Campos) que, dizem, introduziu o princípio do Poder Moderador na Constituição, e mais: Vasconcelos, Alves Branco, nominalmente liberal, Uruguai, S. Vicente, Itaboraí, Paraná, Brás Florentino de Sousa, Melo Matos, Rebouças, etc. Liberais de vários matizes, temos também desde os dias da Independência: Antônio Carlos, Vergueiro, Paula Sousa, Zacarias, Nabuco, Rangel Pestana, H. Limpo de Abreu, Rui Barbosa, etc. Havia uma divergência muito nítida entre as duas correntes, divergência de ordem ideológica, que são podemos desprezar.

A tese liberal moderada foi sintetizada pelo senador Zacarias de Gois e Vasconcelos, que reuniu em livro as suas observações, destruindo mais de uma vez a lógica de Uruguai.

Podemos dividir em três grupos a tese de Zacarias:

a) o Conselho de Estado como órgão do Poder Moderador;

b) o Imperador como chefe do Poder Executivo;

c) o regime parlamentar.

Preliminarmente, rendamos a devida homenagem ao eminente estadista baiano: para ele a soberania define-se pelo *non cuiuslibet ratio facit legem, sed multitudinis aut principis vicem multitudinis gerentis,* do Angélico.

Acompanhemos o debate.

a) A lei de 23 de novembro, que restaurou o Conselho de Estado, tornou a sua audiência necessária ao exercício de todos os atos do Poder Moderador. Depois desta data, então, não exercia o Imperador pessoalmente o seu Poder Moderador: devia ouvir os conselheiros. O Poder Moderador cabia privativamente ao Imperador, mas ouvido o Conselho. A tese de Zacarias é que, se foi ampliada a competência do Conselho, a sua audiência, em si mesma, ficara facultativa. Não seria a expressão "houver por bem ouvi-lo", do artigo 7º da Lei 231, uma questão de etiqueta? O fato de serem os conselheiros responsáveis (artigo 4º) é uma prova do caráter francamente obrigatório da consulta. Ademais, no mesmo artigo 7º, alinham-se os assuntos em que o Imperador deve, "principalmente", ouvir o Conselho.

b) Parece um tema de gramática; o Imperador *era o* Poder Moderador, que lhe cabia "privativamente", e o *chefe* do Executivo, e – *exercido* pelos ministros. A tese de Zacarias é que o Executivo cabe ao Imperador, do mesmo modo que o Moderador. Não admitia que pudesse caber a um todo, o ministério, do qual o chefe seria o Imperador. E concluía, interrogando: possuem os ministros delegação da nação?

A primeira observação que se tem a fazer é relativa à ausência de referências à figura do presidente do Conselho, o delegado do Imperador, para, em seu nome, exercer o Poder Executivo. Mas o próprio Zacarias resolverá a pendência:

> A Constituição, que declara os poderes políticos delegação do povo, a Coroa impecável, os ministros responsáveis, a Constituição, que, conferindo ao chefe do Estado a nomeação dos ministros, dá às câmaras, principalmente à temporária (pelo voto do imposto e do recrutamento) o direito de recusar-lhes meios de existir, essa Constituição, qualquer que seja, confere às câmaras (e com especialidade à eletiva) uma justa participação no governo do Estado, ou, por outros termos, estabelece o governo parlamentar".[23]

Se estabelece o sistema parlamentar, concede ao gabinete a situação especial de corpo do qual o Imperador é o chefe, mas cujos tecidos são fornecidos pela representação nacional. E, por isto mesmo, os ministros não poderiam referendar com responsabilidade os atos do Poder Moderador: vindos da representação nacional, são partidários. Ora, o Poder Moderador é, por essência, o poder neutro...

c) Onde Zacarias, porém, leva a melhor é na defesa do sistema parlamentar. Depois de mostrar que não é a falta da referência ministerial que dá poder à Coroa, pois que, mesmo nos atos do Poder Executivo, referendados explicitamente, há visível participação do monarca, Zacarias responde brilhantemente a Uruguai quanto à vigência do sistema parlamentar. Uruguai dissera que não havia o sistema de gabinete por dois motivos: ausência de partidos definidos, e mocidade e inexperiência da Câmara dos Deputados. Zacarias prova a falsidade relativa da primeira com o próprio visconde, homem de partido desde a mocidade, quando fora ministro e tomara parte nas reformas de 1841, e agora, jurista e

idoso, defende os mesmos princípios. Quanto ao valor da Câmara, lembra os casos de serem os deputados os melhores elementos de muitos ministérios. E, com as palavras que acabamos de citar, mostra que a Constituição é essencialmente parlamentar.

Podemos concluir dizendo que, se os conservadores estavam dentro do espírito do sistema quando defendiam a neutralidade e aposição acima e fora dos partidos do Poder Moderador, os liberais estavam certos quando consideravam essencial a dependência do Poder Executivo para com a Câmara dos Deputados.[24]

5. A filosofia do Poder Moderador

Já tivemos ensejo de afirmar certa vez – afirmação que foi honrada com a aprovação do professor Antônio Gomes Robledo em seu magnífico ensaio sobre "A filosofia no Brasil" – que, nos últimos anos do Império, a instituição monárquica não era objeto de nenhuma justificação séria; não se constituíra, até então, a teoria do regime.[25] "Tradicional a nossa pobreza em estudos teóricos de qualquer índole e pouco rica a nossa bibliografia em comentários da Constituição de 1824 – Aurelino Leal aponta apenas dez títulos[26] – e o número total não atingirá, talvez, a quinze, explica-se o fato, que será também explicado por outros motivos, principalmente pela falta de continuidade de esforços. Mas, se na década final do Império não se constituíra ainda a teoria do regime, *isto* não significava a ausência absoluta de tentativas. Estas se fizeram, e algumas em grande estilo. Quer nos debates parlamentares, principalmente no período de consolidação – até 1841 – e na interpretação dos princípios constitucionais por homens do valor de um Bernardo de Vasconcelos, por si, já é muita coisa; quer nos estudos teóricos de S. Vicente, Uruguai, Zacarias, Brás Florentino e outros, elementos para a teoria encontraremos à vontade. Mas a teoria não se constituirá, por falta de persistência nos esforços.

Um destes teóricos, e não dos menores, foi o Dr. Brás Florentino Henriques de Sousa, a quem Clóvis Beviláqua dedica um capítulo muito amável na sua *História da Faculdade de Direito de Recife*. Filiado, como seu irmão Soriano de Sousa, à corrente tradicionalista, Brás Florentino escreveu um livro sobre a teoria do Poder Moderador, que, citado mais de uma vez no correr

deste trabalho, será alvo aqui de um estudo mais minudente. "A explanação da matéria é a mais ampla possível... e o conhecimento da literatura francesa de direito constitucional é completo"[27] – diz Clóvis. Poderia ir mais adiante o autor do Código Civil: o que havia de melhor em matéria de filosofia no século passado foi convocado para ajudar o professor de Recife a expor a teoria do Poder Moderador. Daí a importância especial desse livro: um tratado de filosofia e não apenas de direito público, como os de Uruguai ou S. Vicente.

Quase todo o volume é dedicado ao estudo das atribuições constitucionais do Poder Morador, exposto com lógica, clareza e boas autoridades. Nos capítulos iniciais, faz, como veremos a seguir, a teoria do sistema, a filosofia do regime.

A posição filosófica de Brás Florentino é a do tradicionalismo; constantemente, de permeio com todos os publicistas e constitucionalistas franceses do tempo, encontramos os nomes de Maistre, Bonald, Balmes, Donoso Cortés, Ventura de Ráulica, além de alguns hoje completamente desconhecidos. Sem falar em outros como Chateaubriand, inevitáveis...

Brás Florentino era um monarquista consciente e, logo no prefácio,[28] vai dizendo que a polêmica – na qual Zacarias de Gois teria um papel preponderante – em torno da referenda dos atos do Poder Moderador pelos ministros "comprometia a causa da *verdadeira* monarquia *real*".

Começa o seu livro mostrando que, desde Aristóteles, a atividade do Estado se considera como dividida em três direções, os clássicos três poderes. Mas a Constituição brasileira saía com um quarto. Vem logo a justificação, tirada, é claro, do "meteco" Benjamim Constant:

> O Poder Executivo reside de fato nos ministros... Mas, se a ação do Poder Executivo se torna funesta, o rei dá-lhe uma tendência nova criando novos pares. Se a câmara eletiva anunciasse como ameaçadora, o rei faz uso do seu veto ou dissolve a câmara eletiva. Enfim, se a ação mesma do Poder Judiciário é importuna, enquanto aplica às ações individuais penas gerais mui severas, o rei tempera esta ação por seu direito de agraciar.

Brás Florentino completa, então, o raciocínio de Benjamin Constant:

> Ora, não sendo possível considerar como emanações do Poder Executivo o direito de demitir os ministros, nomear os pares, dissolver a câmara temporária, perdoar ou moderar as penas, e outros mais de igual natureza, forçoso era reconhecer a existência *real* de um quarto poder nas monarquias constitucionais; e, colocando-o a par dos outros três, corrigir a inexatidão lógica que se descobria na antiga classificação.[29]

Daí a primeira conclusão: para que se realize de maneira apropriada a divisão clássica de poderes, é necessário que haja um quarto poder, que equilibre os demais.

Isto porque os três poderes, se não estão em luta, estão de acordo, não por alguma harmonia preestabelecida, mas por haver um colocado os demais em sujeição.

A história brasileira é um longo exemplo da subordinação do Poder Legislativo à força do Executivo. Mesmo durante o Império, a época em que o parlamento possuiu maior influência em nossa política, mesmo durante o Império, a sujeição do Legislativo ao Executivo era um fato. Principalmente quanto às origens, dada a participação do governo no processo eleitoral. O Poder Moderador, porém, era utilizado de tal modo por D. Pedro II que os partidos se alternavam no poder como se estivesse tudo funcionando com a máxima exatidão.

A submissão de todos os poderes ao Executivo é, pois, o caso mais comum, registrando-se, não há dúvida, exemplos de submissão de todos os poderes ao Legislativo (França) e mesmo ao Judiciário.

A função, pois, do Poder Moderador consistia na manutenção do equilíbrio sem a sujeição de uns poderes aos outros. É resolver o problema proposto por Ancillon:

> Dividir o poder, de maneira que o rei ou o personagem principal do estado não faça tudo por si mesmo, que ele não se perca nos detalhes, mas que abranja com uma vista d'olhos, *inspecione* e *contenha* entretanto a função de cada órgão ou serviço em particular, e sirva a todos de ponto de reunião (...) tal é o grande, o difícil problema que até aqui tem sido raras vezes resolvido de uma maneira satisfatória.

> Existem, nos Estados, três poderes ativos; o rei põe em movimento a máquina estatal de modo a concorrerem todos em harmonia.[30]

Depois de haver estudado o Poder Moderador em relação aos demais órgãos do Estado, passa Brás Florentino a estudá-lo em si mesmo.

Deve residir na monarquia, na realeza, pois somente o rei, por sua posição *sui generis* na sociedade, poderá ser "a mais alta expressão da soberania nacional (...), a vontade suprema da sociedade" (...) "Além do mais deve residir num poder que caiba ao rei distintamente do Poder Executivo. O rei é o chefe do Poder Executivo, como também o é o presidente de qualquer república, mas não exerce por si mesmo, exercendo de modo mais apropriado um outro poder, que é absolutamente privativo".[31]

Como conclusão deduz Brás Florentino: numa sociedade bem ordenada existe uma certa harmonia, uma hierarquia entre as coisas; o sistema do Poder Moderador, unificando na pessoa do rei todas as forças sociais, reconstitui o equilíbrio dentro do organismo nacional.

Daí o primeiro característico do Poder Moderador: caber a *uma* pessoa, ser "monárquico". O rei une e unifica as força autônomas da sociedade sem uniformizá-las. Chave da abóbada, na expressão clássica, une o edifício e mantém em equilíbrio as suas paredes; tudo, porém, por efeito, única e exclusivamente, de sua posição. E, como viria dizer Maritain em nossos dias, "o ser durável é um caráter essencial do Bem Comum", será permanente esta pessoa que sintetiza e unifica a sociedade. A hereditariedade numa dinastia única, além de caracterizar esta permanência, terá outro resultado: manterá o príncipe equidistante de todas as classes, grupos e categorias sociais; seus interesses serão os interesses comuns de todo o povo e não os de determinado agrupamento social. Como chefe do Estado, árbitro entre as forças sociais, o Poder Moderador é o unificador da política.

Não terminam aqui as suas atribuições: é o primeiro representante nacional. Enquanto a Assembleia representa a nação na diversidade de seus interesses regionais, ideológicos, de classe, etc., o rei, apenas um elo na cadeia que vem dos séculos, representa a nação na unidade de permanência de seu ser.

Como consequência, a justificação da monarquia hereditária que garante a unidade, e a permanência da nação; dá-lhe um representante que efetivamente a representa, sem ser um simples chefe de partido como um presidente, ou um ditador, que, querendo realizar o ideal unificador da monarquia, elimina os adversários, para, em seu monólogo alucinado e fúnebre, fazer crer que fala em nome do povo, reduzido a um rebanho acorrentado.

Quem assegura, porém, que o monarca seja um verdadeiro rei e não um tirano?[32]

Ora, segundo certo autor não nomeado por Brás Florentino, mas que parece ser Balmes, o problema do poder político encerra três posições distintas: a ordem, a estabilidade e a sua bondade específica. No caso concreto temos a realização da ordem pelo equilíbrio entre as força, estabelecido pelo princípio do poder neutro; a da estabilidade, pela hereditariedade da coroa; e a da bondade específica, isto é, o amor da coisa pública, vem de que, ligando-se o destino da dinastia definitivamente à sorte do Estado, não poderá o monarca trair-se a si mesmo, traindo o seu dever.

Conclui-se, portanto, que, para unificar o poder, para assegurar a permanência e a constância de sua ação, para harmonizar as forças sociais, para dar à nação em sua totalidade espaço-temporal uma representação adequada, deve o poder supremo caber a um monarca hereditário, a um rei. Todavia, para que um monarca seja verdadeiramente um rei, uma figura colocada fora e acima das lutas da sociedade, mister se torna garantir a sua pessoa contra qualquer compromisso. Daí a Constituição considerar a pessoa do Imperador "inviolável e sagrada".

Para muitos este dispositivo possuía um certo ranço absolutista, bem desagradável. A argumentação do mestre de Recife é extremamente razoável. Não diz o artigo 26 da Constituição que os deputados e os senadores são invioláveis pelas opiniões que exprimirem? Quer dizer que, sendo o Imperador o primeiro representante da nação, por certo que há de ter as garantias naturais ao exercício de seu poder.

Brás Florentino insurge-se logo contra as três consequências tidas por inevitáveis do princípio que vem de formular:

a) a impecabilidade do monarca por sua inutilidade *The king does no wrong – Because he does not nothing;*

b) *le roi règne mais ne gouverne pas* e

c) os atos do Poder Moderador exigem referenda obrigatória dos ministros.

Quanto à primeira, lembra logo a sua impiedade, pois ninguém é impecável. Considera tal máxima como sendo "monstruosa ficção do protestantismo inglês", o que é verdade.[33]

Relativamente à segunda, tema de infinitos debates entre liberais e conservadores, principalmente entre liberais moderados como Nabuco e Zacarias que não desejavam alterações de substância, e sim de interpretação, e conservadores "puros" como Uruguai, Itaboraí, e o tradicionalista cujas ideias estamos comentando, surge logo o manifesto ilogismo da fórmula em sua interpretação clássica, não obstante estar, até certo ponto, mais perto da posição tradicional do que supõe. Brás Florentino lembra, de início, o exemplo dos *rois fainéants* e nota, com razão, que um rei inútil não se justifica.[34]

Parece estranho, mas o douto pernambucano resolveu o problema virando os seus termos de pernas para o ar: o Imperador governa exercendo o Poder Moderador, privativo e específico. E com o velho Dicionário Morais à mão lembra que "reinar" *é governar como rei,* uma espécie do gênero *governar.* Ninguém poderá deixar de *reinar* sem *governar*, pois *reinar* é um modo específico de *governar.* É o mesmo que dizer-se de alguém que respira mas não vive... E conclui implacável:

> O Imperador obra precisamente como obra a Assembleia Geral ou o Poder Legislativo, isto é, por *manifestação de vontade,* por deliberação; e a menos que se queira arbitrariamente reservar o nome de ação ao *ato executivo* das leis unicamente, e cair assim no erro de considerar o Poder Executivo como o único *governante,* invertendo a ordem hierárquica que existe entre ele, o Moderador e o Legislativo (a mesma que entre o súdito e o soberano), é força concluir conosco contra o publicista francês (Hello).[35]

Como corolário desta argumentação investe-se contra Zacarias e os parlamentaristas mais intransigentes.[36] Alega, entre outras coisas, que os ministros são responsáveis pelos atos do Poder Executivo em consequência da inviolabilidade do monarca.

Textualmente: "O monarca não é inviolável porque os ministros são responsáveis, mas os ministros são responsáveis porque o monarca é inviolável".[37]

O Imperador representa a nação em sua totalidade; os problemas políticos concretos são singulares e contingentes: se o monarca tomasse posição a respeito de qualquer solução, tornar-se-ia partidário dela, dos homens que a defendiam, do partido que a postulava e contra os homens e os partidos que a combatiam; deixaria de ser o rei para ser o chefe de um partido. Reconhece, pois, a responsabilidade dos ministros pelos atos do Poder Executivo, não entrando, porém, em maiores cogitações.

Cremos necessário fazer uma pequena digressão para evitar confusões. A Constituição mencionava apenas um tipo de responsabilidade ministerial, quando existem duas, a moral ou funcional e a política. A Constituição (artigo 133) tratava da primeira. Os ministros, em caso de determinados crimes (traição, suspeita, abuso do poder, atentados à lei e às liberdades, etc.), seriam processados criminalmente na forma da lei de 15 de outubro de 1827. Se, por acaso, o Imperador quisesse ordenar alguns destes atos proibidos, não haveria ministro que os executasse por lhe cair sobre a cabeça a condenação.

Quanto à responsabilidade ministerial política, própria do sistema parlamentar, nada contém de desairosa ou inconveniente, é uma doutrina literalmente encontradiça em Benjamin Constant: se os ministros administram indevidamente a coisa pública, os representantes do povo recusar-lhes-ão o necessário apoio no parlamento e os ministros serão substituídos por outros.

A posição real e efetiva de Brás Florentino, no que se refere ao parlamentarismo, é típica da atitude conservadora extremada e exemplo frisante de como sobrevinha sempre a confusão toda vez que, na interpretação constitucional, fugia-se da doutrina de Benjamin Constant.

O douto mestre pernambucano dedica um dos mais longos capítulos de seu ensaio à análise do direito de nomeação e demissão dos ministros pelo Poder Moderador. Preliminarmente, porém, responde com muita justeza[38] a Zacarias de Gois lembrando-lhe que, se a Constituição concede o Poder Moderador privativamente ao Imperador, não lhe concede o Executivo senão referendado pelos ministros.

O Imperador, sendo chefe do Poder Executivo, necessariamente não *é* este poder. Neste ponto[39] vamos encontrar Brás Florentino favoravelmente à máxima de Thiers, sem mencioná-la, é claro, mas pondo os argumentos na sua ordem. A fórmula "rei reina, mas não governa" de fato se aplica ao exercício do Poder Executivo, se "governar" é exercitar o Poder Executivo, que a Constituição atribuía explicitamente aos ministros. Vejamos Brás Florentino:

> Ora, adotando a monarquia constitucional representativa como a única forma de governo capaz de fazer a felicidade deste vasto Império, a Constituição não podia deixar de confiar ao Imperador o Poder Executivo supremo. Consagrando, porém, ao mesmo tempo a inviolabilidade do trono e da não interrupção do governo, ela não podia também deixar de retirar-lhe o exercício imediato da autoridade executiva, sob pena de fundar o reinado do arbítrio e deixar os direitos dos cidadãos sem garantia, comprometidos e expostos aos caprichos do despotismo. Daí vem a instituição do poder ministerial, que com o poder supremo do Imperador constitui todo o Poder Executivo do Estado.[40]

Mais adiante confirma: "Os ministros não são os *executores* dos *atos do poder Executivo,* senão participantes desse mesmo poder, em quanto pela sua assinatura concorrem para tornar exequíveis os atos que são próprios dele".[41]

Temos, portanto, o primeiro termo de um silogismo: cabia aos ministros o exercício do Poder Executivo, chefiado pelo Imperador. O segundo termo é fornecido pela matéria do Capítulo IX, que trata do direito de prorrogar ou adiar a assembleia geral e dissolve a Câmara dos Deputados. Ora, "*dissentimentos profundos, levantados entre essa Câmara e os ministros da coroa, podem perturbar e de tal sorte o equilíbrio e a harmonia dos poderes, que seja impossível* o *seu restabelecimento sem a dissolução da Câmara ou a demissão do ministério*".[42] É, naturalmente, atribuição do Poder Moderador sem referenda dos ministros, partes no caso, decidir qual das alternativas deveria tomar. A dissolução era, pois, uma apelação ao juízo do povo, à vontade nacional.[43]

Se os ministros exercitam o Poder Executivo, se a sua permanência depende da Câmara que lhes pode recusar meios de governar, como lembra Zacarias de Gois,[44] se, como reconhece Brás Florentino, pode o Imperador apelar para a decisão da opinião pública,

somente há uma conclusão para o nosso silogismo: *Ergo,* regime parlamentar. Ora, caberá ao baiano Zacarias de Gois a conclusão, pois que o pernambucano conclui, refugando explicitamente as duas autoridades máximas de Benjamin Constant e Chateaubriand, que: "entre os estorvos e embaraços (...) eu não descubro nenhum mais contrário à pureza do sistema constitucional, nem por conseguinte mais temível e condenável (...), que (...) a teoria segundo a qual o *ministério deve sair da maioria das* câmaras *e os ministros ser ao mesmo tempo membros delas*".[45] Quer dizer, os ministros devem ter a confiança das câmaras, pois expressam a participação da representação nacional, nomeados "livremente", porém. Se a doutrina é substancialmente inconstitucional como lembra Zacarias,[46] torna-se tal, mais explicitamente ainda, pela argumentação de Brás Florentino, que como prova da liberdade absoluta de escolher ministros reproduz o que dispõe a Constituição sobre o Conselho de Estado, que o Poder Moderador deve ouvir, para o exercício de suas funções, menos sobre a designação de ministros. Ora, o texto constitucional referente ao Conselho de Estado fora revogado pelo Ato Adicional e, quando se restabeleceu o Conselho em 1841, qual o argumento que Bernardo de Vasconcelos usou para defender tal ato, aparentemente uma reforma constitucional por via de lei ordinária? É que, se o Ato Adicional abolira o Conselho de Estado, não proibira que se criassem outros. E o novo nada teria com o velho, tanto que a questão dos ministros passara à atribuição do Conselho...

Com palavras indignadas, deixando de lado Chateaubriand, Benjamin Constant, Pimenta Bueno e substituindo-os por Bastiat, investe contra o texto constitucional (artigo 29) que permite a nomeação de deputados e senadores para os cargos de ministro ou conselheiro. Acha isto um perfeito absurdo, pois estimula a ambição dos deputados, e impede que pessoas competentes, mas fora da política, sejam aproveitadas. Critica a formação de ligas partidárias para derrubar ministérios, as transações de toda sorte e as lutas desvairadas entre ministros e deputados. Apenas, esqueceu-se de um detalhe: que a Constituição "associou a monarquia e a democracia, dando a esta assinalada influência", conforme lembra Zacarias com muita razão.[47] Compete aos ministros a administração da coisa pública: necessariamente devem vir do povo, como instrumentos que são da vontade popular. No Poder Executivo unem-se as duas

vontades nacionais, a do Estado, pelo Imperador, e a do povo, pelos ministros responsáveis perante o Parlamento. Citemos Zacarias que coloca a questão em seus termos:

> A Constituição, que declara os poderes políticos delegação do povo, a Coroa impecável, os ministros responsáveis, a Constituição, que, conferindo ao chefe do Estado a nomeação dos ministros, dá às câmaras, principalmente à temporária (pelo voto do imposto e do recrutamento) o direito de recusar-lhes meios de existir, essa Constituição, qualquer que seja, confere às câmaras (e com especialidade à eletiva) uma justa participação no governo do Estado, ou, por outros termos, estabelece o governo parlamentar.
>
> Ora, todos esses caracteres do governo parlamentar são bem legíveis em nossa Constituição, na qual, de mais, se nota, com diferença de outros países, o veto suspensivo, que, segundo Thiers, converte a denegação do assentimento da coroa aos projetos de lei das câmaras em *um verdadeiro apelo à autoridade nacional*.[48]

Quando chega o ensejo de acentuar o caráter democrático da Constituição os liberais levam sempre a melhor; na ocasião de lembrar a sua essência monárquica, os conservadores ganham sempre...

Assim, pois, também no terceiro dos temas cujo debate estamos estudando, o da referenda dos atos do Poder Moderador pelos ministros. Não acompanharemos pormenorizadamente a argumentação do filósofo pernambucano, por ser assunto analisado com mais vagar em outro local. Lembraremos apenas que o texto da Constituição é explícito; não teria nenhuma razão de ser um Poder Moderador referendado pelos ministros, pois como pode ser alguém parte e juiz ao mesmo tempo? E também pelo fato de caber ao Conselho de Estado a responsabilidade dos atos do Poder Moderador.

Estudaremos agora as conclusões a que chega o notável pensador:

> O Poder Moderador é um poder neutro porque, sem participar diretamente das funções próprias dos outros poderes chamados *ativos,* poderes com iniciativa para o estabelecimento do que não existe, acha-se colocado no meio e acima deles como uma autoridade ao mesmo tempo superior e intermediária, sem interesse em desarranjar o equilíbrio,

> mas tendo, pelo contrário, todo o interesse em mantê-lo, no que consiste a sua missão.[49]

Esta fórmula, de fato, liquida a questão da referenda ministerial dos atos do Poder Moderador.

Outra conclusão: sendo o Brasil uma realeza, dentro da tríplice classificação das formas de governo, é um regime misto, constitucional ou representativo, sistema em que a soberania é delegada mas não exercida diretamente. Mas, no nosso caso, além de misto, o governo é monárquico:

> O poder *soberano* é confiado a um *chefe único* com a participação do elemento aristocrático e do elemento popular em certos atos do poder.[50]

Não sendo monarquia absoluta, o rei não é legislador, e, como deve manter a sua posição excepcional em face dos. interesses em luta, surgiu a necessidade de conceder aos povos uma garantia, a de "que os fatos e atos particulares e definidos do Poder Executivo não se façam sem uma responsabilidade positiva da parte de seus autores".[51] Estabeleceu-se, então, o Poder Ministerial, desdobramento do Poder Executivo, cujo depósito e chefia conservou-se ao monarca, cabendo aos ministros o exercício. Conclusão: compete ao Imperador reinar, pelo exercício do Poder Moderador; governar, fazendo com os ministros, responsáveis perante as câmaras, o Poder Executivo; aos ministros e aos presidentes de Províncias a administração.

Como bom tradicionalista, não era Brás Florentino entusiasta do sistema parlamentar, que considerava como propício à formação de uma oligarquia de ministros e deputados.[52] Esquecia-se, porém, que o parlamentarismo do tipo ortodoxo jamais se realizaria no Brasil precisamente pela qualidade singular de nossa Constituição, com o Poder Moderador delegado privativamente ao Imperador para manter o equilíbrio dentro da sociedade e do Estado.

As leis, afinal, não podem tudo, por seu alcance limitado. Para Brás Florentino a Constituição era ótima, mas o regime estava sendo falseado. Um parlamentarismo realizado de modo radical entregaria o poder às camarilhas e às oligarquias, pois os ministros fariam as câmaras que os apoiassem. O Poder Moderador, invertendo periodicamente as situações políticas, procurava destruir as oligarquias para que o povo governasse.

Não era apenas um conservador o ilustre pensador de Recife, mas um tradicionalista, também; e nomes como De Maistre, Bonald, Donoso Cortés, Balmes, Ancillon, Ventura, etc., surgem constantemente sob sua pena.

De Ancillon são estas palavras que transcreve ao findar o livro:

> Ainda ninguém achou constituição que haja garantido as vistas e os sentimentos dos que têm em mãos o poder. A educação e a religião garantem ambas as coisas. Vê-se pois daí claramente que, apesar de todos os esforços tentados para reduzir tudo à arte da política, a vida do Estado é inteiramente ligada à vida da Igreja. O Estado protege a Igreja e a Igreja santifica o Estado... Nas monarquias, o trono descansa sobre o altar enquanto os princípios e os sentimentos que emanam do altar prendem e unem o trono ao povo e o povo ao trono. (...) Os sustentáculos invisíveis dos povos não são os mais fracos e os garantes invisíveis dos povos não são os menos seguros.[53]

E encerra o livro citando Leibniz e um escritor que não menciona, defendendo ambos a extensão da fé, como a mais elevada missão do rei.

União entre o trono e o altar e concepção sacral da política: a doutrina tradicionalista, no que tem de mais característico em defesa da Constituição do Brasil! – Não poderia haver surpresa igual.

6. O sentido do Poder Moderador

Ao aplicar ao Brasil as doutrinas de Benjamin Constant, fugindo ao modelo comum das constituições monárquicas, os autores da Constituição do Império revelaram ao mesmo tempo audácia e bom-senso, pelo fato de, criando uma área reservada "privativamente" ao monarca, escaparem à série de questões que, em toda parte (inclusive, não obstante, no Brasil), a atribuição, aliás inevitável, da chefia do Executivo ao rei costuma trazer; ideia ousada, pois estavam lançando a arma muito longe demais no futuro.

O romântico autor de *Adolphe* teve o mérito de compreender, como raros, a verdadeira função do rei, em geral, e numa nação livre,

em particular. Fugindo a equívocos oriundos de circunstâncias modernas, viu longe, concluindo pela conceituação da função régia antes como a representação da unidade nacional e fonte do poder, do que mesmo como executora de atos de governo.

A ideia foi bem fixada na Constituição. Dificuldades de ordem técnica, porém, retiraram das atribuições puramente majestáticas a nomeação dos juízes e dos presidentes de província, a primeira, aliás, proposta diretamente pelo autor francês. Os mestres do pensamento imperial Uruguai, Pimenta Bueno, Brás Florentino, Vasconcelos, Alves Branco – disseram coisas muito exatas e pertinentes a respeito e não precisamos repetir o que tantas vezes já foi dito. O Poder Moderador é um poder exercido pelo Imperador, privativamente por ele, sem a responsabilidade dos ministros, e destinado a fixar, graças a uma verdadeira magistratura neutra e imparcial, os limites e atribuições dos demais poderes. Podemos dizer que, se cotejarmos a doutrina de Benjamin Constant e de seus comentaristas brasileiros com a tradição mais sólida das monarquias europeias, concluiremos que o rei, antes de tudo, é o *representante* supremo e universal da comunidade, mais do que um *governante* em sentido estrito.

Como chefe do Poder Executivo, cabia ao Imperador, pela teoria (e sob pena de falsear tudo), uma "suprema inspeção", a fiscalização superior, sobre o governo, mas não a direção dos negócios, a cargo do presidente do Conselho.

Devemos distinguir, nesta questão do Poder Moderador, a teoria e o fato. A teoria pressupunha uma vida parlamentar autêntica, eleições representativas, e pois um ministério efetivamente responsável. O fato: a tragédia política do Império, a eterna e estéril discussão em torno da questão do "poder pessoal" do Imperador. Realmente, por três vezes D. Pedro II criou uma questão de gabinete e fez sair, digamos assim, por sua responsabilidade própria, um ministério. Não foi muito, convenhamos, e dificilmente se pode negar a justeza e a justiça da decisão imperial. Mas, em termos da teoria da monarquia constitucional, sempre ficou "descoberta a coroa". Todavia, sempre as eleições ratificaram a decisão imperial. O povo, assim, "cobriu a coroa", por seu lado, tornando desnecessária a responsabilidade ministerial. Aliás, os defensores da posição do Imperador poderiam alegar a confirmação eleitoral da solução adotada.

Mas aí é que estava o problema; devido as nossas condições sociais de país agrário e despovoado, não era possível haver eleições autênticas.

O resultado prático foi uma espécie de desvirtuamento da doutrina de Constant, desvirtuamento imposto pelos fatos, de real utilidade, mas com seus inconvenientes. O certo é que o Imperador do Brasil não conseguia jamais, apesar de esforços por vezes heroicos de D. Pedro II, ser aquela figura puramente neutra da teórica doutrina do publicista francês. Como os parlamentos não representavam autenticamente o corpo eleitoral e os gabinetes não eram expressão genuína da vontade nacional expressa em eleições, acabaram expressando a vontade nacional encarnada na pessoa do Imperador... O soberano, esta a verdade, entrava demais nas questões políticas, por força das circunstâncias. Se, afinal, isto conseguiu fazer o governo de gabinete funcionar e dotar o país de administrações que refletiam a opinião pública, não podemos deixar de reconhecer que a teoria saiu com muitos arranhões.

Podemos resumir a questão do Poder Moderador dizendo que D. Pedro II se limitava a exercitar as seguintes atribuições: a) decidir as crises de gabinete; b) nomear os senadores; c) exercer um controle supremo a respeito da constitucionalidade das leis.

De todas elas, somente a primeira possuía importância política. Aplicando de maneira correta o "livremente" da Constituição, o Imperador: decidia por si, ouvindo embora, na maioria das vezes, o Conselho de Estado sobre se devia conceder, ou não, demissão ao ministério, se devia, ou não, dissolver o Parlamento. Era o único juiz da conveniência da solução. O texto da Carta Magna o amparava e não se pode dizer que contrariava o espírito da doutrina do publicista francês.

Certamente isto não queria dizer que era um poder arbitrário e sem peias. O "livremente" da Constituição (§ 6º do artigo 101) queria dizer que a ação do Imperador era, no caso das questões de gabinete, incondicionada. Podia, evidentemente, escolher um partido em minoria na Câmara dos Deputados, dissolvê-la e convocar novas eleições. Ficaria, certamente, em má situação se a nova Câmara garantisse a situação decaída. Em tais casos, o mais alto interesse público e a prudência mais certa deviam orientar a sua atitude.

Por três vezes apenas D. Pedro 11 aplicaria de maneira radical o poder de decidir "livremente" as questões de gabinete, forçando

mesmo a saída de governos. Em geral, deixava que as coisas corressem naturalmente. D. Isabel, no caso da queda de Cotegipe, agiu, também, com toda a força de seu poder majestático, mas tratava-se da Abolição.

Em resumo, se o Imperador podia exercer "livremente" as atribuições constitucionais com relação ao problema máximo de parlamentarismo não quer dizer que pudesse exercer este poder de maneira caprichosa. E havia a questão grave de os gabinetes "fazerem" as Câmaras que os apoiavam. D. Pedro II era o primeiro a reconhecer que, com eleições autênticas, metade do problema estaria resolvido.

Deixando de lado a questão da nomeação dos senadores, de pouco interesse prático (o corpo eleitoral da província designava uma lista tríplice, na qual o Poder Moderador escolhia um nome), passemos ao que podemos considerar atribuições judiciárias do monarca.

Tirante o direito de graça, que não podemos considerar específico, mas que servia, de certo modo, como corretivo a sentenças por demais rígidas, ou a uma atenuação do espírito de extremada rigidez legal, dentro da linha de equilíbrio entre a lei e o espírito, assinalada pela *Pacem in Terris* (nº 72), temos um poder que a Constituição não previu diretamente, mas que o caráter puramente consultivo do Conselho de Estado e as limitadas atribuições do Supremo Tribunal de Justiça acabaram por atribuir concretamente ao Imperador: o controle prévio da constitucionalidade das leis. Toda a lei, antes de ser apresentada ao Parlamento, era discutida no Conselho de Estado, que considerava não somente a conveniência puramente técnica da medida, como também o seu caráter de maior ou menor constitucionalidade.

Um pouco a lei, e principalmente os fatos, fizeram do Imperador o guardião vivo da Constituição, esta a verdade. Daí o visconde de Uruguai dizer que o Poder Moderador era um poder conservador ou preservador.[54] Isto é, um poder destinado a manter a Constituição, os princípios gerais da ordem jurídica. Pimenta Bueno[55] apresenta razões eloquentes em favor do veto e da sanção, que se aplicam ao caso. Quer dizer, o Imperador, interessado no bom êxito da vida nacional e na integridade das instituições, garantiria, acima de tudo, a estrutura jurídica nacional. E como era um homem, "lei viva", aconselhado pelas figuras mais eminentes e no seio das lutas políticas, mas acima delas, poderia dar um sentido

plástico a esta preservação da ordem jurídica, amenizando ao calor da vida a rigidez das leis. Assim a teoria e assim os fatos.

Graças a isto, o Império passou a ter uma perfeita forma de integração política, através da inserção dos interesses seccionais representados pela Assembleia e pelo Conselho de Ministros e paixões da hora (presentes por todos os lados) no quadro das razões nacionais, postas em ato pelo Poder Moderador suprapartidário, primeiro representante da nação, interessado diretamente com ela no bem-estar e na felicidade da comunidade brasileira. Assim o expôs muito bem o douto Pimenta Bueno:

> O depositário deste grande poder neutro deve estar cercado de todos os respeitos, tradições e esplendor, da força da opinião e do prestígio. A consciência nacional precisa crer que, superior a todas as paixões, a todos os interesses, a todas as rivalidades, ninguém pode ter maior desejo e glória do que ele em que os outros poderes ativos funcionem segundo os preceitos fundamentais do Estado e façam a felicidade deste.
>
> E quem tem todos os meios de observar as suas tendências, a força necessária para reprimir as paixões, é quem está sobre a cúpula social vigiando os destinos da nação.
>
> O exercício do pode moderador é que evita nos perigos públicos o terrível dilema da ditadura ou da revolução; todos os atributos do monarca levam suas previdentes vistas a não querer nem uma nem outra dessas fatalidades, que quase sempre se entrelaçam e reagem.[56]

Graças a isto, enquanto o Imperador representava a nação no que tem de uno e permanente, os outros corpos políticos a representavam no que tem de vário e múltiplo, e ocupava a suprema magistratura nacional, a quem cabe julgar os demais poderes, não governando, mas nomeando os governantes, não dirigindo, mas fiscalizando os dirigentes, realizando praticamente a distinção estabelecida por Assis Brasil, que, preso aos quadros do presidencialismo, não teve meios de ir ao fim de sua argumentação:

> A eleição do chefe de Estado por sufrágio popular transforma-se em um caso de plebiscito. Escolher presidente e escolher deputados não é a mesma operação, nem sequer analogia existe entre ambas.

A linguagem costumeira emprega para os dois cargos a palavra eleger.

Eleger, *eligere*, é sempre escolher, nomear, designar, se apenas dermos atenção ao sentido etimológico do vocábulo; ele exprime, porém, coisas bem distintas entre si, conforme a aplicação objetiva. Eleger deputados – homens da confiança do povo, representantes das várias opiniões em que este se divide, que terão de discutir as ideias, fazer as leis ordinárias, arbitrar os recursos de que poderá dispor o governo e fiscalizar a aplicação deles – é hipótese completamente diversa da de designar o mais alto dos funcionários, o que há de presidir ao governo e à administração e ser o mais patente titular do exercício da soberania nacional. Adotando o sentido usual das palavras, eu diria: Os representantes devem ser *eleitos*, o presidente *nomeado*.

A designação dos representantes requer apenas um elemento – a confiança política dos eleitores.

Deve, por isso mesmo, ser exclusivamente entregue ao povo e só há de ser legitima quando no conjunto refletir a imagem perfeita da opinião popular. A escolha de chefe de Estado é, pelo contrário, mais um ato de administração do que de soberania. É uma operação que demanda trabalho prévio de ponderação e raciocínio, inconciliáveis com a imaleabilidade do sufrágio popular.

A opinião manifesta-se intransigentemente e assim convém que seja; mas aos atos do governo deve corresponder o mais pronunciado espírito de tolerância e eleger presidente não é constituir um representante, é fazer o primeiro dos funcionários públicos.

Não se confia ao arbítrio popular a nomeação dos juízes, nem a dos especialistas dos vários ramos dos serviços públicos; menos se lhe deve reconhecer competência para eleger o magistrado dos magistrados e chefe de todos os serviços e administrador supremo da coisa pública. É da natureza do eleitorado popular que os seus movimentos sejam como de um ser inarticulado; há de manifestar-se por sim ou por não, pela única força da preponderância numérica, seja esta de um partido homogêneo ou já de uma coligação. Não é preciso recordar que me refiro aos eleitorados que forem chamados a resolver: uma dada questão de administração,

como é a nomeação de funcionários; não falo dos que têm de eleger representantes.[57]

Este poder deve caber ao soberano, conforme a lição de Benjamin Constant:

> Il faut un pouvoir constitutionnel qui ait toujours se que la Ballia avait d'utile, et qui n'ait jamais ce qu'elle avait de dan gereux; c'est-à-dire qui ne puisse ni condamner, ni incarcérer, ni dépouiller, ni proscrire, mais qui se borne à ôter le pouvoir aux hommes ou aux assemblées qui ne sauraient plus longtemps le posséder sans péril.
>
> La monarchie constitutionnelle résout ce grand probleme; et pour mieux fixe les idées, je prie le lecteur de rapprocher mes assertions de la réalité. Cette réalité se trouve dans la monarchie anglaise. Elle crée ce pouvoir neutre et intermédiaire: c'est le pouvoir royal séparé du pouvoir exécutif. Le pouvoir exécutif est destitué sans être poursuivi. Le roi n'a pas besoin de convaincre ses ministres d'une faute, d'un crime ou d'un projet coupable pour les renvoyer; il les renvoie sans les punir: ainsi, tout ce qui est nécessaire a lieu, sans rien de ce qui est injuste; et, comme il arrive toujours, ce moyen, parce qu'il est juste, est encare utile sous un autre point de vue.
>
> C'est un grand vice dans toute constitution, que de ne laisser d'alternative aux hommes puissants, qu'entre leur puissance et l'échafaud.
>
> Il y a, entre la destitution du pouvoir exécutif et son chàtiment, la même différence qu'ent e la dissolution des assemblées représentatives et la mise en accusation de leurs membres.. Si l'on remplaçait la premiere de ces mesures par la seconde, nul doute que les assemblées menacées, non-seulement dans leur existence politique, mais dans leur existence individuelle, ne devinssent furieuses par le sentiment du péril, et que l'État ne fût exposé aux plus grands maux. Il en est de même du pouvoir exécutif. Si vous substituez à la faculté de le destituer sans poursuit celle de le mettre en jugement, vous excitez sa crainte et sa colere: il défendra son pouvoir por sa sûreté. La monarchie constitutionnelle prévient ce danger. Les representants, apres la dissolution de leur assemblée, les ministres, apres leur destitution, rentrent dans la classe des autres citoyens,

et les résultats de ces deux grand préservatifs contre ces abus sont également efficaces et paisibles.

Des considérations du même genre s'offrent à nous, quand il s'agit de la responsabilité.

Un monarque héréditaire peut et doit être irresponsable; c'est un être à part au sommet de l'edifice. Son attibution qui lui est particuliere et qui est permanente non-seulement en lui, mais dans sa ace entiere, depuis ses ancêtres jusqu'à ses descendants, le sépare de tous les individus de son empire. Il n'est nullement extraordinaire de déclarer un homme inviolable, lorsqu'une famille est investie du droit de gouverner un grand peuple, à l'exclusion des autre familles, et au risque de toutes les chances de la succession.

Le monarque lui-même se prête sans répugnance à la responsabilité de ses ministres. Il a des biens plus précieux à défendre que tel ou tel détail de l'administration, tel ou tel exercice partiel de l'autorité. Sa dignité est un patrimoine de famille, qu'il retire de la lutte, en abandonnant son ministere. Mais ce n'est que Iorque la puissance est de la sorte sacrée, que vous pouvez séparer la responsabilité d'avec la puissance.

Un pouvoir républicain se renouvelant périodiquement, n'est poit un être à part, ne frappe en rien l'imagination, n'a point droit à l'indulgence pour ses erreurs, puisqu'il a brigué le poste qu'il occupe, et n'a rien de plus précieux à défendre que son autorité, qui est compromise dès qu'on attaque son ministere, composé d'hommes comme lui, et avec lesquels il est toujours de fait solidaire.

Rendre le pouvoir suprême inviolable, c'est constituer ses ministres juges de l'obéissance qu'ils lui doivent. Ils ne peuvent, à la vérité, lui refuser cette obéissance qu'en donnant leur démission; mais alors l'opinion publique devient juge à son tour entre le pouvoir supérieur et les ministres, et la faveur est naturellement du côté des hommes qui paraissent avoir fait à leur conscience le sacrifice de leurs intérêts. Ceci n'a pas d'inconvénients dans la monarchie héréditaire. Les éléments dont se compose la vénération qui entoure le monarque, empêchent qu'on ne le compare avec ses ministres, et la permanence de sa dignité fait que tours les efforts de leurs partisans se dirigent contre le ministere nouveau. Mais dans une république, la comparaison s'établirait entre le pouvoir

suprême et les anciens ministres; elle menerait à désirer que ceuxci devinssent le pouvoir suprême, et rien, dans sa compositon, ni dans ses formes, ne semblerait s'y opposer.

Entre un pouvoir républicain non-responsable, et un ministere responsable, le second serait tout, et le premier ne tarderait pas à être reconnu pour inutile. La non-responsabilité force le gouve ement à ne rien faire que par ses ministres. Mais alors quelle est l'utilité du pouvoir supérieur au ministère? Dans une monarchie, c'est d'empêcher que d'autre ne s'en emparent, et d'établir un point fixe, inattaquable, dont les passions ne puissent approcher. Mais rien de pareil n'a lieu dans une république, ou tous les citoyens peuvent arriver au pouvoir suprême.[58]

E o seu fim é a preservação da ordem jurídica para permitir que a Justiça e a Liberdade, afinal, a paz se realize na sociedade política.

Notas

1 Alberto Rangel, *A educação do Príncipe,* Rio, 1946, *passim.* Com relação ao propalado desinteresse de D. Pedro II pelos problemas econômicos, nada documentaria melhor o pouco fundado da tese que a simples leitura dos orçamentos imperiais ou uma estatística a respeito do desenvolvimento ferroviário do país. E, no século XIX, não se poderia esperar muita coisa mais de qualquer governo. Não nos esqueçamos de que as duas maiores dotações do orçamento para 1889 eram a da Fazenda, que englobava 68,3% da despesa, e a da agricultura, viação e obras públicas, que absorvia 44,1%. Ora, sessenta anos depois, em 1949, a Fazenda custava 22,4% e os ministérios da Agricultura, Viação e Trabalho, somados, cerca de 22%. A administração suprema – Imperador e Família Imperial, Parlamento, presidentes de províncias, o Conselho de Estado, etc. – custava 1,6%. Em 1949, só a Presidência da República absorvia 5,99%. A dotação do Imperador não atingia a 0,5%. O ensino primário era atribuição provincial e atingia a quase 30% da despesa, em Minas.

O que parece mais ou menos provado é a presença de um estado de espírito de hostilidade ao regime capitalista em sua forma agressiva, e, principalmente, quando assumia ares de imperialismo econômico e intervencionista. Trata-se da antiga hostilidade do mundo feudal e da Igreja a certas formas de organização social e de que temos notável e erudita cópia de documentos no monumental ensaio de B. Groethuysen sobre *A formação da consciência burguesa em França no século XVIII.* (México, 1943). O interesse demonstrado pelos reais progressos econômicos pode ser apreciado em seu diário de viagem a Pernambuco, recentemente divulgado pelo Sr. Guilherme Auler. Ver D. Pedro II, *Viagem a Pernambuco em 1859,* cópia, introdução e notas de Guilherme Auler, Recife, 1952.

2 *La societé féodale: les classes et le gouvernement des hommes*, Paris, p. 195.

3 Introdução à *História e teoria das Cortes Gerais* do visconde de Santarém, p. XXIX. Note-se o cuidado de Antônio Sardinha para evitar a fórmula liberal *le roi règne; ne gouvérne pas*.

4 *La libertad política,* p. 22 e 31.

5 O tema constitui um dos trechos capitais da "Circular" aos eleitores mineiros:

"Considerado somente no artigo 98, o Poder Moderador é tão nominal como o título de Defensor Perpétuo que o artigo 100 dá ao Imperador".

"Com efeito, o artigo 98 não encerra atribuições ou preceitos definidos, porém, sim, meras apreciações do que o Poder Moderador fica sendo, com as atribuições e faculdades que lhe são conferidas em outra parte".

(Diz o artigo 98: "O Poder Moderador é chave de toda a organização política, e é delegado privativamente ao Imperador, como chefe supremo da nação e seu primeiro representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio e harmonia dos mais poderes políticos").

"A legislação constitucional, mais ainda do que a ordinária, deve ser precisa em sua expressão e conter somente regras e preceitos claramente definidos".

"Apreciações abstratas como a do artigo 98 são mal cabidas em uma lei qualquer, com mais forte razão no pacto fundamental".

"Mas, é evidente que, separadas das regras e prescrições segundo as quais o Poder Moderador tem de manter a independência, a harmonia e o equilíbrio dos outros poderes, as palavras do artigo 98 nada significam".

"São, quando muito, o *considerandum* de uma lei, ou os fins que teve em mira o legislador, os quais, se não foram transportados para o texto da lei, não podem ser tomados em consideração pelo executor. Se atendermos somente ao artigo 98, o Imperador é a chave da organização política, do mesmo modo que pelo artigo 100 é o defensor perpétuo do Brasil. São títulos e apreciações que demonstram a importância de que o legislador constituinte quis rodear o monarca. Nada mais".

"Só em tempos revolucionários, e porque a vitória sancionou o arrojo, pode o título de Defensor Perpétuo legitimar, por exemplo, a dissolução da Constituinte".

"Somente em épocas e condições análogas poderá o Poder Moderador apoiar-se no artigo 98 para praticar por sua conta e risco, a pretexto de ser a chave da organização política, qualquer ato que não esteja expressamente autorizado por outra disposição constitucional".

6 *Conselhos à regente*, manuscrito inédito, datado de 3 de maio de 1871, comunicado pelo historiador Guilherme Auler, por gentileza do príncipe D. Pedro de Orléans e Bragança. Dele fizemos sua edição crítica, editada pela Livraria S. José.

7 *Ensaio sobre o direito administrativo*, Rio, 1862, v. 11, p. 61 e 63.

8 Ibidem, p. 61.

9 Ibidem, p. 60.

10 Pimenta Bueno (marquês de S. Vicente), *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império,* Rio, 1857, p. 205.

11 *Ensaio sobre o direito administrativo,* v. 11, p. 48 e seguintes.

12 Sobre a nomeação de senadores, assim diz D. Pedro II, nos *Conselhos à regente*: "Se as eleições se fizessem como todos devemos desejar, talvez aconselhasse a escolha quase constante do mais votado na lista dos propostos para senadores; porém, nas circunstâncias atuais) cumpre escolher o (mais) honesto, moderado, que tenha mais capacidade intelectual e serviços ao Estado, porque o Senado não é por sua natureza um corpo, onde devam fazer-se sentir as influências partidárias como na Câmara dos Deputados. Tem de moderar esta, e de sentenciar em casos de maior importância". E informa que os gabinetes já principiavam a querer impor ao monarca a escolha de senadores segundo seus interesses eleitorais.

13 D. Pedro I usaria, uma única vez, o direito de veto, recusando assentimento a uma lei que extinguiu o foro privativo de militares e eclesiásticos. A suspensão da vigência da lei feita pelo primeiro Imperador ainda está mantida, ressalvada a repercussão no caso dos eclesiásticos da separação da Igreja e do Estado. Veja-se Mário Casassanta, *O poder do veto*, Belo Horizonte, 1934, p. 170. De acordo com a terminologia do prof. Mário Casassanta, talvez fosse o caso de dizer-se que, na prática, o Imperador possuía o direito, mas não o poder de vetar. Aliás, em regime de gabinete não se compreende o veto. Se a Assembleia votar contra a vontade do

gabinete, este cairá, ou aquela será dissolvida; se o gabinete aprovar o projeto e o Imperador, não, há mudança de ministério – ou aquiescência por parte do monarca, que cederá ao ponto de vista do gabinete.

14 Nos *Conselhos à regente*, D. Pedro II informa que fazia questão de estudar minuciosamente e decidir, sem ouvir interferências políticas, todos os processos que subiam até ele, comutando, habitualmente, as sentenças que impunham a pena capital. "Sou contrário a esta, e executa-se ainda, porque o Poder Moderador não tem direito de anular o artigo do Código Criminal, que estabelece tal pena, comutando-a sempre. Entendo que a anistia deve-se sempre conceder, mais cedo ou mais tarde, pelos crimes políticos".

15 Ver p. 205. Estes venerandos debates, de mais de um século de idade, adquirem, hoje, uma atualidade palpitante, em virtude das discussões em torno da reforma da atual Constituição para restabelecer o sistema parlamentar, Embora o assunto não se coloque habitualmente com muita franqueza – e não pode remos estranhar o fato – a verdade é que o debate em torno do Poder Moderador surge sub-repticiamente, ao se apresentarem dúvidas a respeito das possibilidades do mau emprego das atribuições de chefe de Estado por um presidente faccioso. E como evitar o facciosismo de um presidente eleito? Estas palavras de Manuel Alves Branco, futuro visconde de Caravelas e que seria o primeiro Presidente do Conselho, não perderam a atualidade: "Considero o Poder Moderador não como um poder de partido, um poder de movimento, como é ordinariamente o Poder Executivo, expressão de maioria da Câmara dos Deputados, mas um poder de conservação, de neutralidade..." (Discurso proferido no Senado, em 8 de julho de 1841).

16 *Ensaio sobre o direito administrativo,* v. 11, p. 45-46, discurso pronunciado no Senado, em 8 de julho de 1841.

17 Alves Branco, que aliás militava no Partido Liberal, demonstrava uma exata compreensão da natureza do problema, tanto que admitia a necessidade de um secretário do Conselho de Estado para referendar os atos do Poder Moderador.

Prosseguindo em sua argumentação, Alves Branco passa em revista os argumentos clássicos, com todas as hipóteses prováveis, em defesa da independência do Poder Moderador em face do Executivo e da necessidade de um Conselho de Estado (o restabelecimento deste era o assunto em debate). A premissa maior de seu silogismo pode ser resumida no princípio de que somente "a monarquia, com a instituição da realeza hereditária, é que pode estabelecer sem dano algum" um poder supremo "irresponsável", isto é, autônomo em face da representação nacional. Somente as monarquias, assinala Alves Branco, pois um monarca não teria interesse pessoal em errar, ao contrário das repúblicas, cujos chefes, os "Jacksons e outros, que, por agradarem à multidão frenética de que dependem, atacam fortunas e crédito de seus concidadãos e do mundo inteiro: que monarca faria isto, senhores? Certamente nenhum. Sobre este ponto eu poderia dizer muito, mas escuso referir fatos notórios de chefes chamados responsáveis, e que se passam, e têm passado diante de nossos olhos e em nossa idade".

18 A *política geral do Brasil,* S. Paulo, 1930, p. 114. A rigor o "poder pessoal" seria um mito no sentido soreliano do termo, um incitamento dos liberais à luta contra qualquer forma de tirania, para afinal implantar a plenitude do regime democrático.

19 Afonso Celso, *Oito anos de Parlamento,* S. Paulo, 1929, p. 195.

20 Antônio Pereira Rebouças, nos debates previas ao Ato Adicional, profligava a abolição do Poder Moderador como sendo medida reacionária e retrógrada: "Não menos está na ordem retrógrada dos progressos da perfectibilidade humana a proposta supressão do Poder Moderador" (*Recordações da vida parlamentar,* v. I, p. 140). E mais adiante, p. 143, compara a independência do Brasil com a de outros países sul-americanos, nos quais faltava um "centro de poder incontestável", isto é, um poder neutro e moderador:

"...o Brasil, por ter esse centro de poder incontestável, estando em quase tudo o mais na razão de seus vizinhos, fez e concluiu a sua independência com tanta prontidão e felicidade, como ainda não há exemplo de ter acontecido a algum povo".

Causará surpresa aos modernos um trecho do discurso de Rebouças (proferido na sessão de 1º de setembro de 1832), em que se refere à infelicidade de ter à testa de seus destinos um homem como Simão Bolívar, "sempre ardente na mais insaciável ambição, sempre escravo de suas paixões, muitas das quais as mais Indignas de um verdadeiro homem de Estado..."

21 Apud Uruguai, *Direito administrativo,* citado, v. 11, p. 13.

22 Ibidem, v. II, p. 16-17.

23 Zacarias, *Da natureza e limites do Poder Moderador,* Rio, 1862, p. 241.

24 Quanto não falou sobre isto Bernardo de Vasconcelos em sua fase liberal?

25 Sobre a falta de consistência ideológica do regime monárquico em seus últimos anos, veja-se o nosso ensaio sobre *O positivismo no Brasil,* Petrópolis, 1948, *passim,* e José Maria Robledo, *La filosofia en el Brasil,* México, 1946, p. 72.

26 *História constitucional do Brasil*, Rio, 1915, p. 158.

27 *História da Faculdade de Direito de Recife,* Rio, 1923, v. II, p. 39.

28 *Do Poder Moderador: ensaio de direito constitucional contendo a análise do Título V, Capítulo I, da Constituição Política do Brasil*, Recife, 1862, p. XII.

29 Ibidem, p. 4.

30 Ibidem, p. 13.

31 Ibidem, p. 37.

32 Os tratadistas antigos faziam questão, sempre, de distinguir a verdadeira monarquia do despotismo. Esta distinção faz parte dos lugares-comuns da ciência política desde os dias de Aristóteles.

33 Ibidem, p. 54 e seguintes.

34 Ibidem, p. 57 e seguintes.

35 Ibidem, p. 64-65.

36 Ibidem, p. 66 e seguintes.

37 Ibidem, p. 69.

38 Ibidem, p. 171.

39 Ibidem, p. 182.

40 Ibidem, p. 182.

41 Ibidem, p. 187.

42 Nos já citados *Conselhos à regente*, D. Pedro II se refere mais de uma vez à dissolução da Câmara dos Deputados como uma solução repleta de inconvenientes, que devia ser evitada, sempre que possível.

43 Ibidem, p. 152, 153.

44 Zacarias de Gois e Vasconcelos, *Natureza e limites do Poder Moderador*, p. 241.

45 Brás Florentino, *Do Poder Moderador,* p. 192.

46 Loc. e op. cit., p. 242.

47 Ibidem, p. 253.

48 Ibidem, p. 241.

49 Ibidem, p. 510.

50 Ibidem, p. 524.

51 Ibidem, p. 530.

52 E por que não? Poderíamos trazer à colação as páginas vibrantes e apaixonadas de Rui Barbosa, constantes dos 8 volumes de *A Queda do Império* (edição oficial), e nas quais o tribuno, nas idas e vindas de sua polêmica, acaba reconhecendo, de modo mais ou menos claro, que a situação criada pela doença do Imperador e pela atuação inexperiente da Princesa permitira aos ministros e chefes de partidos uma liberdade de ação que se desconhecia antes. E, segundo Rui, para o mal. Por suas

razões ideológicas e outras, ele acreditava em tais ou quais reformas liberais, e na limitação da "influência nefasta" da Coroa, como os caminhos naturais. Os antigos "sabiam" que numa autoridade neutra estaria a solução. Rui não compreendi a muito nitidamente, então, que não era propriamente a Coroa que perturbava as eleições, e sim os ministros muito humanamente desejosos de não perderem as posições. Rui, sem querer, demonstra a tese conservadora e neutraliza seus comentários doutrinários, pela análise concreta dos fatos.

A posição de Benjamin Constant a respeito do sistema parlamentar pode ser definida do seguinte modo, de acordo com a doutrina exposta no *Cours de politique constitutionnelle*, v. I, p. 87 e seguintes. Em primeiro lugar, considera que declaração formal de que os ministros são indignos da confiança pública constitui um desrespeito ao monarca, e convém rejeitar esta maneira de colocar a questao. Em seguida, porém, B. Constant reconhece que tal declaração, de fato, existe sempre que os ministros perdem a maioria; "nenhum ministro se manterá se não tem por si o maior número de votos, a menos que apele ao povo, por meio de novas eleições. Neste caso, estas eleições novas serão a pedra de toque da confiança a este ministro". Finalmente, infringiria o regime uma extensão do sistema a ponto de permitir que, de certo modo, venha o parlamentar forçar o monarca a nomear os ministros sem direito de escolha. Em suma; o monarca deve escolher os ministros segundo a situação política expressa nas eleições. Convém assinalar que o parlamentarismo "ortodoxo" era desconhecido naquela época e nunca foi praticado rigorosamente na própria Inglaterra, até bem pouco tempo.

53 Brás Florentino, *Do Poder Moderador,* p. 597.

54 *Direito administrativo*, 1960, p. 262 e seguintes.

55 *Direito público*, n. 180.

56 Ibidem, p. 202 (edição de 1958).

57 *Do governo presidencial na república brasileira,* Lisboa, 1896, p. 239-242.

58 *Cours de politique constitutionnelle* (edição de 1861), p. 23-25.

CAPÍTULO VI
A MONARQUIA HEREDITÁRIA

1. A dinastia

Esse Poder Moderador que a Constituição reservava ao chefe do Estado transmitia-se hereditariamente na casa de Bragança, ou, mais precisamente, na descendência de D. Pedro I. A razão de semelhante processo de sucessão é bem conhecida: um chefe de Estado, que atinge ao poder por meio de herança, colocar-se-á, naturalmente, em posição de elevada transcendência com relação aos grupos sociais e interesses particularistas. O rei não tem partidos: um rei chefe de partido, ou solidário com algum partido, torna-se *ipso facto* uma contradição nos termos.

Dirá Benjamin Constant, o inspirador da Constituição: "*Un monarque héréditaire (...) est un être à part au sommet de l'édifice. Son attribution qui lui est particulière et qui est permanente, non-seulement en lui, mais dans sa race entière, depuis ses ancêtres jusqu'à ses descendents, le sépare de tous les individus de son empire*".[1]

Não tendo interesses solidários com quaisquer partidos, classes, grupos ou regiões, mas com a nação em conjunto, no tempo e no espaço, o monarca fará justiça reta e igual a todos, fiel da balança entre partidos, classes, grupos e regiões. Para que este ideal da neutralidade do Estado no seio da sociedade seja uma realidade, impõe-se a hereditariedade do poder supremo, pois um magistrado eleito terá sempre seus compromissos partidários, de origem, de classe, de região... Daí a posição singular da Dinastia é que não se escolhe um homem e, sim, uma família, quando se adota o sistema monárquico, e como todo privilégio limita tanto a ação dos seus detentores como a dos demais (o tabu é sempre ambivalente), a posição especial da Dinastia não visa unicamente a separação dos príncipes, para conservá-los fora da condição comum; mas, e também, eliminar os efeitos socialmente desastrosos da concorrência e da intervenção das "pessoas reais" na vida particular dos cidadãos. Um rei, afinal de contas, é uma espécie de prisioneiro de seus privilégios e prerrogativas.

Evidentemente as monarquias não passaram, na aurora das nações, de eletivas e hereditárias por efeito de algum raciocínio

silogisticamente posto; ninguém procurou a conveniência da sucessão hereditária, como se escolhe o melhor remédio para um mal. Os fundadores das nacionalidades transformaram-se em chefes de dinastia fazendo aclamar o filho, previamente, como sucessor. Ou então o caso brasileiro, em 1822: não se escolheu a monarquia por motivos doutrinários, mas por uma questão de fato. Ninguém pensou na melhor forma de governo, mas na melhor solução par o caso brasileiro.

A teoria vem depois, para justificar a solução que os antigos adotaram por verem nisto o melhor caminho.

O mesmo, aliás, se dá nas repúblicas; circunstâncias de fato indicam o caminho da República; depois, virão os teoristas formular a doutrina.[2]

A posição singular da Família Imperial decorria, pois, da condição hereditária do regime. A Dinastia, como o Imperador, não tem interesses particulares, distintos do interesse nacional. Por seu número e pelo fato de somente se casarem em outras famílias reais, os príncipes não têm parentes no país, e, com isto, não conhecem o problema que é normal nas repúblicas o do "nepotismo".

Finalmente, como advertia Rachei de Queiroz, numa crônica muito lúcida: em qualquer regime, a família do chefe de Estado exerce influência social preponderante: nas monarquias, a Família Real, além do preparo prévio para o exercício desta função social, poderá exercer um papel sempre útil e benéfico, já que recebendo, de nascença e sem esforço, todos os bens que os homens lutam para obter, ficarão seus membros imunes dos efeitos nocivos da ambição e da cobiça.

Toda a doutrina da Constituição expressava a ideia muito elevada que se fazia da função da Família Imperial no mecanismo do governo brasileiro. E, seguindo um pensamento de Antônio Carlos, formulado da Constituição, a legislação prodigalizava honrarias e demonstrações de respeito, enquanto poupava avaramente o poder de fato, entregue aos ministros.[3]

Eis o que dispunha a Carta Magna acerca da questão: a Dinastia imperante seria a de D. Pedro I – artigo 49 – não por direito próprio, mas em virtude de uma delegação nacional – o rei como "vigário do povo", na expressão de Maritain.[4]

Significava isto que a nação brasileira, em virtude da posição assumida pelo príncipe regente por ocasião da Independência

nacional, delegara, perpetuamente, uma das funções do Estado à descendência do Fundador do Império. Daí carecer completamente de sentido aplicar-se a doutrina do "direito divino" à monarquia brasileira. Se o poder vinha de Deus, a sua transmissão se fazia por intermédio do povo – a fórmula que se adotava para o título do monarca nada mais seria do que a repetição da velha doutrina suarista, tradicionalmente adotada em Portugal. [5]

A Constituição dedicava os Capítulos III e IV do Título V à Família Imperial, além de outras referências. Muitas destas disposições valiam como a ratificação, em cada caso concreto, da eleição da Dinastia, ou, mais rigorosamente, da "Delegação nacional" que lhe era conferida.

Pelo item 3º do artigo 159, competia à Assembleia Geral reconhecer o príncipe imperial como sucessor do trono, na primeira reunião depois do seu nascimento. Ao atingir os 14 anos, devia ele prestar nas mãos do presidente do Senado, presentes as duas câmaras reunidas em Assembleia Geral, diante do povo portanto, o juramento de "observar a Constituição, ser obediente às leis e ao Imperador", sem falar no "juro manter a Religião Católica Apostólica Romana", pelo qual principiavam todos os juramentos. Note-se que o Príncipe devia jurar obediência à Constituição e às leis, antes de ao Imperador...

No ato da Aclamação – que todas as monarquias conservam como recordação de sua origem eletiva – o Imperador prestava, nas mãos do presidente do Senado, na presença das duas câmaras, em face do povo, pois, o juramento: "juro manter a Religião Católica Apostólica Romana, a integridade e a indivisibilidade do Império, observar e fazer observar a Constituição política da nação brasileira e mais leis do Império, e prover o bem geral do Brasil quanto em mim couber". A Constituição era um pacto celebrado entre o Imperador e o povo. Este havia escolhido uma dinastia, reservando-se, porém, o direito de ratificar individualmente a escolha em cada sucessão.

O Capítulo IV regulava o direito de sucessão. Adotava-se a ordem regular de primogenitura e representação, usual na monarquia portuguesa, incluindo-se as mulheres: a linha anterior teria preferência às posteriores; na mesma linha o grau mais próximo ao mais remoto; no mesmo grau, o sexo masculino ao feminino, e no mesmo sexo a pessoa mais velha à mais nova. Em caso de extinção (artigo 118), a Assembleia Geral, enquanto fosse vivo o

último imperante e em seu império, escolheria a nova Dinastia, não podendo, porém, o estrangeiro suceder ao trono, nem neste ou noutro qualquer caso (artigo 119). O marido da Imperatriz "não terá parte alguma no governo e somente se chamará Imperador, depois que tiver da Imperatriz filho ou filha". Por esta disposição (artigo 120, *in fine*) o conde d'Eu viria a ser Imperador titular, se D. Isabel subisse ao trono. Despertará, sem dúvida, reflexões melancólicas sobre a transitoriedade das coisas humanas o texto do artigo 116: "O Sr. D. Pedro I, por unânime aclamação dos povos, atual Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo, imperará sempre no Brasil"...

Por fim, a Princesa herdeira do trono não poderia casar-se sem licença do Imperador; e, não havendo Imperador, impunha a autorização expressa da Assembleia Geral (artigo 120). Era esta, aliás, a única disposição constitucional acerca dos casamentos de pessoas da Família Imperial.

Além dos muitos dispositivos expressos acerca da Família Imperial constantes dos Capítulos III e IV do Título V, especialmente destinados a tal fim, a Constituição fixava, na parte referente ao Poder Legislativo, um certo número de disposições, que marcavam enfaticamente a origem democrática dos poderes políticos, muito especialmente os do Imperador. Basta assinalar que os sete primeiros itens do artigo 15 (atribuições da Assembleia Geral) concernem às questões da Dinastia e que, pelo artigo 36, n3, competia privativamente à Câmara dos Deputados a escolha de nova Dinastia, no caso de extinção da reinante, e pelo artigo 47, § 1º, era atribuição do Senado julgar os delitos individuais cometidos pelos membros da Família Imperial.

Assim dispunham os parágrafos do artigo 15 sobre a dinastia. Eram atribuições da Assembleia Geral:

1º Tomar juramento ao Imperador, ao príncipe imperial, ao regente ou Regência;

2º Eleger a Regência ou o regente, e marcar os limites da sua autoridade;

3º Reconhecer o príncipe imperial como sucessor do trono, na primeira reunião logo depois de seu nascimento;

4º Nomear tutor ao Imperador menor, caso seu pai o não tenha nomeado em testamento;

5º Resolver as dúvidas que ocorrerem sobre a sucessão da Coroa;

6º Na morte do Imperador, ou vacância do trono, instituir exame da administração que acabou, e reformar os abusos nela introduzidos;

7º Escolher nova dinastia, no caso da extinção da imperante. Por fim, o Imperador não podia sair do país sem licença da Assembleia Geral – "e se o fizer, se entende á que abdicou a Coroa" (artigo 104).

A Constituição dedicava todo um capítulo (o III, do Título V) à situação da Família Imperial, regulada minuciosamente como convinha. Assim, o herdeiro do trono tinha o titulo de príncipe imperial e o seu primogênito, o de príncipe do Grão-Pará e o tratamento de "alteza imperial". Os demais recebiam o título de "príncipe" sem outras especificações, e o tratamento de "alteza". Ao Imperador cabia uma "dotação", aos príncipes, "alimentos", às princesas, ao se casarem, "dotes", fixados por lei, e pagos pelo Tesouro, sob responsabilidade do Mordomo. Os dotes pagos às princesas por ocasião do casamento suspenderiam os "alimentos". Na hipótese de algum príncipe resolver fixar a sua residência no estrangeiro, depois de casado, receberia uma quantia fixa, suspendendo-se-lhe os "alimentos". Os professores dos príncipes seriam de livre nomeação do Imperador, mas pagos pelo Tesouro.

Estando, pois, a Família Imperial a serviço da nação, à sua disposição para quaisquer eventualidades – (não sabemos nunca as alterações que o futuro trará à linha de sucessão) convinha que recebessem os seus membros um tratamento condigno. Em geral, a dotação da Família Imperial não correspondia a um "subsídio" moderno, pois dela sairiam as despesas com os palácios e a casa Imperial. Isto sem falar nas esmolas que dava o Imperador de seu "bolsinho", muitas das quais o governo da República teve de pagar, para não deixar na miséria as pessoas socorridas.

Por último, previa a Constituição que todos os imóveis de propriedade nacional ocupados pelo Imperador à época da Independência passassem para a propriedade da Família Imperial.

Quais seriam as fontes doutrinárias dos dispositivos constitucionais concernentes à sucessão do trono?

À primeira vista, um compêndio do mais exaltado liberalismo, pois tais artigos faziam do Império quase uma realeza eletiva. Um estudo mais circunspecto dos tradicionais princípios do direito público português revela-nos o fato singular: a Constituição reproduzirá a doutrina outrora vigente em Portugal, formulada

explicitamente nas Cortes de Lisboa (1641) e implicitamente nas de Coimbra de 1385. E cujas origens remontam às discutidas Cortes de Lamego, tidas até então por válidas e fundamentando a doutrina básica.

As Cortes de 1641, inspiradas explicitamente nas doutrinas de Francisco Suarez, S.J., defendidas entre os restauradores por João Pinto Ribeiro, Antônio de Sousa de Macedo e outros, apregoavam claramente o que mais tarde chamar-se-ia "soberania nacional". Isto é: a soberania reside no corpo político nacional, que a transmite aos reis, seus delegados e representantes, em mandatos revogáveis, etc. Um autorizado comentarista, Francisco Velasco de Gouveia, dirá claramente: "o poder régio dos reis está nos povos e repúblicas, e delas o receberam imediatamente". Tão ousadas as suas afirmações democráticas, que João Ameal se assusta e estabelece que os homens de 1640 não eram tomistas, e, sim, "suaristas". Não estaria, segundo ele, o *Doctor Eximius* dentro da segura linha tomista ao defender tais posições...[6]

Como decorrência disto, era doutrina pacífica caber às Cortes dirimir dúvidas sobre sucessão. Se em 1385 reconheceram o Mestre de Avis como o legítimo sucessor da Coroa, em 1668 decidiriam a triste pendência entre os filhos de D. João IV. A interdição de D. Maria I e a consequente elevação de D. João à Regência, eis a única exceção em tantos séculos...

A convicção antiabsolutista era tão nítida que uma das razões sérias dos partidários de D. Miguel residia, paradoxalmente, no fato de que não possuía o rei de Portugal o direito de alterar a Constituição não escrita no Reino e, muito menos, decretar outra por meio de outorga, como fizera D. Pedro.

E, se cotejarmos os artigos do citado Capítulo IV do Título V com as decisões das Cortes, encontraremos uma reprodução quase literal. Inclusive na disposição final do artigo 120, que fixa uma norma pouco usual: seria Imperador titular, mas sem funções de governo, o marido da Imperatriz reinante, evitando-se, com isto, a equívoca posição do Príncipe Consorte. Portugal conheceu dois reis nominais, D. Pedro III (sucessor *quand même* da Coroa por irmão do último rei) e D. Fernando II, marido de D. Maria da Glória.

Doutrinariamente, pois, a Constituição do Império reproduzia a corajosa posição dos homens de 1641: a sucessão da Coroa não se rege pelas normas do direito privado e, sim, pelo direito

público: não é uma questão particular da Família Reinante, mas uma questão pública, de interesse geral. Num comentário que nos faz lembrar a profundidade das análises de Pascal acerca do *divertissements* dos reis, angustiados em face da tragédia suprema do poder exercido como um dever, João Ameal escreve: "aquilo a que principalmente se tem que atender não é aos desejos, prescrições ou renúncias dos Príncipes, mas ao que as Leis Fundamentais estipulam e que os referidos Príncipes, *por si sós*, não podem anular, esquecer ou destruir".[7]

2. Da Regência

São de Charles Maurras estas lúcidas palavras acerca das regências, bem aplicáveis ao espírito dos dispositivos constitucionais sobre o assunto e, também, à orientação da política brasileira no tormentoso interregno da menoridade de D. Pedro II:

> Les minorités, les régences forment la plaie des monarchies. Là est le défaut de ce mode de gouvernement que n'est pas pariait, nul gouvernement ne l'étant, mais que est le moins impariait de tous. Néanmoins, son défaut peut être atténué par une bonne loi de succession (la roi de la Maison de, France, par exemple), par l'esprit politique de la race régnante et aussi par la volonté, par le patriotisme, par la raison des citoyens, auxquels on demande, une fois ou deux chaque siècle, un effort sagement limité à quelques années.[8]

A conclusão do silogismo coincidirá com o que já se disse muitas vezes no Brasil: a república identificada à "regência permanente".

O assunto seria regulado pelo Capítulo V, do Título V, "Da Regência na menoridade ou impedimento do Imperador", e teria muitas oportunidades de aplicação.

Tornar-se-ia o Imperador maior de idade aos 18 anos completos (artigo 121). Enquanto durasse a menoridade, as atribuições majestáticas ficariam a cargo do parente mais chegado do Imperador, que fosse maior de 25 anos (art. 122). Na falta deste, formar-se-ia uma Regência trina, eleita pela Assembleia Geral, presidida pelo mais velho dos componentes (art. 123). Até que fosse constituída esta Regência, determinava o artigo 124 a composição de outra, igualmente de três membros, de caráter interino, constituída pelos

ministros do Império e da Justiça e mais um conselheiro de Estado. Presidiria a Regência provisória a imperatriz viúva ou o Imperador titular viúvo, no caso de imperatriz reinante.

Na prática, as condições peculiares do período regencial transgrediram estes dispositivos constitucionais. A Regência provisória, igualmente, foi eleita, pois não havia como constituir-se o conselho de Regência regular em virtude da situação revolucionária. Com isto, no mesmo dia da abdicação de D. Pedro I, organizou-se uma Regência provisória integrada pelo marquês de Caravelas (que fora o principal redator da Constituição), pelo senador Nicolau Pereira de Campos Vergueiro e pelo general Francisco de Lima e Silva. Em junho eleger-se-ia a Regência dita permanente (Costa Carvalho, Lima e Silva e João Bráulio Muniz), que não passaria de 12 de outubro de 1835. É que se emendara a Constituição.

O Ato Adicional, promulgado em 12 de agosto de 1834, além de estabelecer nova e completa regulamentação da vida provincial, reformara a Constituição no que concerne à Regência. Dispunha o Ato (artigos 26 a 31) que, inexistindo parente em condições de assumir a Regência, substituiria o Imperador um regente eleito quadrienalmente, por meio de escrutínio secreto, sufragando os eleitores dois nomes, um dos quais, pelo menos, não poderia pertencer à mesma província a que pertencessem os colégios, isto é, os eleitores não poderiam votar em dois conterrâneos. Somente brasileiros natos se admitiam como candidatos.

Duas vezes, como se sabe, fizeram-se eleições para regentes. Em 7 de abril de 1835, saindo vitorioso o Padre Feijó, que obteve 2.826 votos, ficando em 2º lugar Holanda Cavalcanti, com 2.251; e em 22 de abril de 1838, quando Araújo Lima (futuro marquês de Olinda) se elegeu com 4.308 votos, ficando em mesquinho segundo lugar o mesmo Holanda Cavalcanti, apenas com 1.981 votos.

Não somente por efeito da menoridade do monarca ficaria o Império a cargo de uma Regência: em caso de sua ausência do país, para o que se exigia autorização expressa da Assembleia Geral (artigo 104), ou por motivo de incapacidade física ou moral para governar, reconhecida pela pluralidade de cada uma das casas do parlamento (artigo 126). Ocuparia a Regência, na hipótese de tais circunstâncias, o Príncipe Imperial, se maior de 18 anos. A princesa D. Isabel seria regente, nas ausências do Imperador, em três ocasiões, como se sabe. O regente (ou regentes, se três) prestaria (ou prestariam) o

juramento de praxe: “Juro manter a Religião Católica, Apostólica, Romana, a integridade, a indivisibilidade do Império, observar e fazer observar a Constituição política da nação brasileira e mais leis do Império, e prover ao bem geral do Brasil quanto em mim couber”, acrescentando a cláusula de fidelidade ao Imperador, e de lhe entregar o governo logo atingisse à maioridade ou cessasse o impedimento. Todas as pessoas que, no Brasil, em épocas diversas, ocuparam as funções de regente cumpriram leal e dignamente este juramento.

Exercendo atribuições do Poder Moderador, os regentes não eram responsáveis, embora, no caso concreto dos regentes eleitos, passassem a s.er autênticos presidentes de república e não “Imperadores interinos”.

A matéria relativa às circunstâncias de menoridade ou impedimento do Imperador terminava pelo artigo 130 referente à questão da tutoria do monarca durante a menoridade, tema de grandes complicações em virtude das desconfianças da Assembleia para com José Bonifácio. Determinava a Constituição que seria tutor quem o Imperador designasse em testamento ou ato semelhante (caso de José Bonifácio). Na falta de designação do monarca defunto, caberia à imperatriz viúva enquanto não se casasse. Por último, não havendo outro modo, seria o Tutor eleito pela Assembleia, não podendo a escolha recair em pessoa em que “possa tocar a sucessão da coroa na sua falta”.

As circunstâncias revolucionárias que cercaram a menoridade de D. Pedro II impediram que o texto constitucional pudesse ser aplicado. Daí a necessidade de uma lei especial regulamentando os dispositivos da Constituição referentes ao grave problema tão cedo apresentado. Tal foi a lei de 14 de junho de 1831, que estabeleceu uma Regência Trina, eleita pela Assembleia Geral, e fixou que a designação do Tutor ficasse a cargo da Assembleia, à qual prestaria contas. Também fundia na Regência os Poderes Moderador e Executivo, sujeitos, contudo, à referenda de seus atos pelos ministros, o que, habitualmente, só se verificava no caso do Poder Executivo. A lei, contudo, negava à Regência umas tantas prerrogativas da Coroa, num sentido, aliás, republicano, o que se acentuaria mais ainda, quando o Ato Adicional substituiu a Regência Trina, pelo regente único.

Pelo artigo 19 da lei de 14 de junho de 1831, a Regência não podia exercitar as seguintes das atribuições imperiais, umas relativas ao Poder Moderador, outras ao Executivo – quase todas de certo modo específicas à monarquia:

1º Dissolver a Câmara dos Deputados;

2º Perdoar aos ministros e conselheiros de Estado, salvo a pena de morte, que seria comutada na imediata, nos crimes de responsabilidades;

3º Conceder anistia em casos urgentes, o que ficara competindo à Assembleia Geral, com a sanção da Regência;

4º Conceder títulos, honras, ordens militares e distinções;

5º Nomear conselheiros de Estado, cujo número, reduzido a três por essa lei, seria definitivamente extinto pelo Ato Adicional;

6º Dispensar as formalidades que garantem a liberdade individual.

Além disto, a Regência não poderia ratificar tratados e declarar a guerra sem autorização da Assembleia Geral.

Alteração substancial trazia o artigo 13 – o direito de veto, de que praticamente não gozava o Imperador, seria concedido à Regência, dentro do critério que o Ato Adicional adotaria para os presidentes de província e as constituições republicanas universalizariam: devolução dos originais ao Poder Legislativo para a discussão do veto, necessários dois terços dos votos para a sua rejeição.

Algumas das atribuições do Imperador seriam exercidas pela regência cumulativamente com os presidentes de províncias: a suspensão dos magistrados e a nomeação de funcionários de grau inferior sediados nas províncias – os párocos, para dar um exemplo.

Dispunha a lei, ainda, sobre as fórmulas dos atos oficiais seriam as mesmas que se adotavam para o Imperador, substituindo-se as referências a este por expressões como "a Regência em nome do Imperador" e semelhantes. Por fim – a Regência (trina ou individual) gozava dos mesmos tratamentos, títulos e continências próprios do Imperador. No tempo da Regência Trina, cada regente, separadamente, tinha o título de "excelência" e honras de general comandante-em-chefe, e o ordenado era de 12 contos anuais. Mas a Regência, coletivamente, recebia o título de "vossa majestade imperial".

Esta lei de 14 de junho de 1831 foi promulgada pela Regência Trina provisória – marquês de Caravelas, Nicolau Pereira de Campos

Vergueiro, Francisco de Lima e Silva, e referendada por Manuel José de Sousa França (ministro do Império).

O Ato Adicional traria nova modificação, como se viu acima, instituindo um regente único, eleito pelo povo. Com isto desapareciam todas as dessemelhanças entre a República e a Regência, salvo as expressões de etiqueta, e as fórmulas dos atos oficiais...

Por ocasião das viagens de D. Pedro II assumiria a Regência a princesa imperial – voltou-se, então, ao texto primitivo da Constituição (artigo 122) e, com isto, D. Isabel, se exerceu todos os poderes normais do Imperador, não gozou das continências e tratamentos de “majestade imperial” que tiveram os velhos regentes, valendo-se da lei de 14 de junho somente no que concerne às fórmulas de atos oficiais, no que era omissa a Constituição.

CAPÍTULO VII
O CONSELHO DE ESTADO

1. O "cérebro da monarquia"

Do Conselho de Estado pode-se dizer que foi o "cérebro da monarquia" – a ele afluíam todos os assuntos que deviam ser decididos e dele partiam todas as decisões. E nele as decisões se tomavam. Se o segundo reinado surge diante de nós como uma unidade política assinalada por uma coerência de orientação e uma segurança de vistas sempre à altura dos acontecimentos, a razão disto estará, principalmente, na atuação admirável do Conselho de Estado.

E se o segundo Conselho de Estado deu-nos o grande estilo político do reinado de D. Pedro II, o primeiro elaborou a Constituição do Império. É que foram dois os conselhos de Estado da monarquia.

O primeiro nasceu em novembro de 1823, cabendo-lhe a singular tarefa de redigir a Constituição – seus membros e a sua atuação estudaremos em lugar apropriado. Promulgada a Constituição, determinou esta, no Capítulo VII do Título V, a existência de um Conselho de Estado, com 10 membros vitalícios, competindo-lhe aconselhar ao Imperador acerca de suas atribuições constitucionais, salvo no concernente à demissão de ministros. Os dez redatores da Constituição compuseram o Conselho de Estado de D. Pedro I, feitas umas poucas substituições, com o correr dos tempos.

A Abdicação encerrou as atividades deste primeiro Conselho, extinto mais tarde pelo Ato Adicional.

Feita a Maioridade, o Conselho de Estado surgiu quase que espontaneamente – sentiu-se perfeitamente o monarca não podia dispensar a presença de um conjunto de assessores responsáveis, pois, do contrário, tornar-se-ia em mero joguete nas mãos dos partidos e gabinetes. Ainda mais no caso concreto do Brasil – um rapazinho de quinze anos...

Mesmo antes da Maioridade, os liberais tentariam o restabelecimento do Conselho, em projeto que apresentaram em 13 de maio de 1840, conjuntamente com o da Maioridade prematura. Mas o Conselho somente voltaria com o gabinete de 23 de março de 1841, na fase áurea do Regresso. Incluído na Fala do Trono da sessão

de abertura do Parlamento – 3 de maio de 1841 – o projeto deu entrada no Senado em 14 de junho, por intermédio de Caetano Maria Lopes Gama, Cassiano Espiridião de Melo e Matos, visconde de Rio Vermelho, Luís José de Oliveira, José Saturnino da Costa Pereira, Francisco de Paula Albuquerque, Antônio Augusto Monteiro de Barros. Seria lei em 23 de novembro de 1841, com o número 321, e regulamentada em 5 de fevereiro de 1842. O projeto seria aprovado quase sem emendas – passou, apenas, uma de Vasconcelos, fixando em um terço do ordenado dos ministros a gratificação dos conselheiros.

Apesar desta aprovação sem alterações, dois outros projetos estiveram em debates, conjuntamente com o do governo. Um, de Paula Sousa, Vergueiro e Barbacena, proposto no dia 25 de agosto, e outro de Vasconcelos apresentado no dia 26 do referido mês. O de Bernardo de Vasconcelos continha como novidade de maior monta, além da gratificação de um terço do ordenado dos ministros, aprovada, a temporariedade dos conselheiros extranumerários, que serviriam apenas enquanto durasse o ministério que os nomeasse, e a aposentadoria dos vitalícios aos 70 anos ou por moléstia.

O outro, que Paula Sousa apresentaria, refundido, sem lograr êxito, em 1846, diferia largamente do que foi aprovado.

Haveria um Conselho de Estado, com 8 membros, e um Conselho de Administração, com 12. O primeiro aconselharia ao Imperador, não somente sobre as matérias relativas ao Poder Moderador, como as que dissessem respeito ao Executivo. O da Administração, dividido em 4 seções – Império, Fazenda, Justiça e Estrangeiros, Guerra e Marinha – aconselharia os respectivos ministros. Para a nomeação, o projeto exigia, além das mesmas condições pedidas para a senatoria, um "estágio" prévio no Parlamento, em alguma secretaria de Estado, em presidência de província, embaixada, comando militar, etc.

Nos violentos debates acerca do restabelecimento do Conselho de Estado, sobressaiu-se a palavra eloquente de Bernardo de Vasconcelos, que, no Senado, fez a defesa da política "regressista" em toda a linha.

Os argumentos da oposição liberal distribuíam-se em dois grupos: a preliminar da incompetência e os inconvenientes do órgão proposto.

Quanto ao primeiro alegavam os liberais Paula Sousa e Vergueiro que se tratava de reforma da Constituição – revogação de

um artigo do Ato Adicional – por meio de lei ordinária. A alegação dos conservadores, algo sutil e muito habilidosa, baseava-se nos seguintes pontos: o Conselho de Estado da Constituição estava extinto e continuava assim; o Ato Adicional não proibiu a instituição de outro órgão de nome igual e com funções semelhantes; a matéria estritamente constitucional fora afastada, pois o novo Conselho previa uma audiência facultativa da Coroa e não obrigatória; por último, o número de seus membros não era o mesmo, variando, igualmente, as atribuições.

Quanto ao mérito, argumentavam os liberais que os conservadores visavam com isto montar uma camarilha, destinada a aprisionar o Imperador, obrigado a ficar, eternamente, condenado a ouvir sempre os mesmos sujeitos, implacavelmente os mesmos. Esta argumentação consta do manifesto dos liberais mineiros quando se lançaram na Revolução de Santa Luzia, acentuando, ainda, a possível facciosidade da composição do Conselho:

> E porque não bastasse a escravidão do povo e o aniquilamento das garantias constitucionais, para que mais se fortalecesse a oligarquia que hoje domina o país, essa facção atentou contra a Coroa, escravizando-a por meio de um Conselho que se denominou de Estado e que reduziu o monarca a ouvir só e unicamente os membros dessa mesma facção, que a todo custo quer conservar o seu domínio exclusivo. Havendo chegado as coisas a este ponto, não era possível que a população se conservasse indiferente. O clamor público ecoou aos gritos da oposição veemente que no Senado fizeram a estas duas leis de reforma [dos Códigos] e do Conselho de Estado alguns de seus mais ilustrados membros.

Esta argumentação partia de uma questão de fato e não de direito. Somente teria fundamento se os lugares todos do Conselho fossem preenchidos de uma só vez e por gente do mesmo partido. O fato é que em 1842 foram nomeados 7 membros ordinários e 5 extraordinários. Em 1843 nomeou-se um conselheiro, em 1845, outro; em 1848, dois, e assim sucessivamente.

Outra objeção, com a qual concorda Uruguai, é que o Conselho possuía funções mistas políticas e administrativas; aconselhava ao Imperador e aos ministros; era um órgão do Poder Moderador e do Poder Executivo. Dada a distinção entre política e administração, entre as atribuições dos Poderes Moderador e

Executivo, compreende-se que o órgão consultivo de uma destas funções públicas não estivesse em condições de servir à outra. Um exemplo concreto: o Conselho de Estado, como órgão consultivo do Poder Moderador, estava acima dos partidos; cabia-lhe aconselhar ao monarca se devia ou não conceder demissão ao ministério ou dissolver a Câmara; como órgão do Poder Executivo, aconselharia aos mesmos ministros o modo de resolver questões concretas de administração pública.

A defesa do Conselho do Estado, com a organização que, afinal, viria a ter, foi feita por Vasconcelos, num daqueles discursos seus, que aliam a lógica arrasadora de sua dialética a um profundo conhecimento dos homens e das coisas da política:

> Outra hipótese dos nobres adversários é que o Conselho de Estado fique condenado a professar sempre as ideias que tinha no tempo em que foi nomeado; que o conselheiro de Estado, homem político, não acompanhe as circunstâncias de seu país; que não saiba obedecer ao seu império; que não é perfectível, não é capaz de desenvolver a sua razão, de se esclarecer. Ora, este argumento tem contra si a opinião de todos os que têm escrito sobre a filosofia do direito; todos os publicistas têm reconhecido que nenhum homem pode ser imutável, ainda os que mais se inculcam por tais; que tudo muda no homem e em torno do homem; por conseguinte sua inteligência está sujeita a essa lei de mudança. Eu com isto não justifico a versatilidade no homem; uma coisa é abandonar a opinião sem motivo, por uma inconsistência inqualificável.
>
> O homem político que facilmente abdica das suas ideias, ou revela a sua incapacidade, ou más intenções; e outra coisa é modificar as suas ideias, segundo o estado social, fazê-las servir ao bem do país; é por isto que nós compomos a sociedade à imagem do homem. Toda sociedade bem organizada deve ser composta à sua semelhança e uma das principais obrigações é a de desenvolver a qualidade do homem que é ser perfectível. Ora, o conselheiro de Estado, posto no meio da administração pública, observando todos os dias o estado da opinião do país, já no meio da discussão oficial, já pelo da espontânea, há de emperrar sempre na ideia que tinha no tempo em que foi nomeado conselheiro? Eu considero que nenhum homem pode conservar-se

> estacionário quando tem de votar, de deferir negócios de alta importância que estão a seu cargo; pode por algum tempo, por muito, por toda a vida, conservar-se estacionário o homem que abandona a vida política, que dela nada mais quer, mas nunca aquele que tem obrigação de votar todos os dias, de ouvir reclamações, de atender às representações e que sobre todos os objetos importantes é obrigado todos os dias a dar o seu parecer. Pode-se entender que a inteligência não se move, que não compara as necessidades do país, para se acomodar à marcha e movimento social; poderá ser, mas a minha convicção é mui diversa, e felizmente em abono dela tenho autoridades respeitáveis.
>
> (...) Quer-se que o conselheiro de Estado seja da opinião e sentimento do Ministério, e por consequência que seja nomeado e demitido livremente. Esta opinião não é a admissível. Pode convir um conselheiro de Estado de opiniões diversas do Ministério e muito interessará à Coroa em ouvir o pró e contra em uma discussão contraditória. Se o conselheiro de Estado se servir do seu lugar para revelar segredos, para contrariar por todos os meios as medidas ministeriais, não deve continuar mais a servir com esse Ministério. Em caso algum, quer seja vitalício, quer amovível, deve ser dispensado somente pelo fato de não ser da opinião do Ministério. De que serve um conselheiro que não deve discrepar da opinião daqueles que o consultam? De um semelhante Conselho, em tudo e por tudo sempre da opinião dos ministros, é que se poderia dizer que, de algum modo, coage o monarca, e que em muitos casos lhe há de encobrir a verdade.
>
> Cada administração, principalmente entre nós, tende a desfazer o que fez a anterior. O Conselho de Estado vitalício e limitado tende a modificar o movimento inverso de uma administração que sucede à outra. Se cada Ministério trouxer consigo o seu Conselho de Estado, teremos não só o novo Ministério, como o novo Conselho de Estado, a desfazerem por princípio de contradição ou novidade o que fizeram os seus antecessores (Discurso pronunciado em 19 de outubro de 1841).

Setenta e duas pessoas tiveram assento no Conselho de Estado, durante o reinado de D. Pedro II, uma das quais do sexo feminino, a Princesa D. Isabel. A província de maior contribuição foi o Rio de Janeiro, na qual se incluía, também, a Corte, com 17

membros, seguindo-se a Baía com 14, Minas com 13 e as demais abaixo de 10. O primeiro a ser nomeado, muito justamente, foi Bernardo de Vasconcelos, e o último, o general Couto de Magalhães, mineiro, também.

2. Organização

Compunha-se o Conselho de Estado de 12 membros ordinários, ou efetivos, e 12 extraordinários, ou suplentes, e mais os membros da Família Imperial, que seriam supranumerário (o príncipe imperial entrada para o Conselho aos 18 anos, automaticamente; os demais, se nomeados expressamente, como no caso da Princesa Isabel e do conde d'Eu). O Conselho funcionaria com 12 membros e mais os ministros de Estado, que participariam do Conselho enquanto o fossem. Para pertencer ao Conselho exigia-se a idade mínima de 40 anos e o lugar era vitalício, podendo, porém, o Imperador dispensar alguns de seus serviços, convocando suplentes ou extraordinários. Se um conselheiro fosse nomeado ministro, convocar-se-ia igualmente um suplente. Por último, os conselheiros seriam processados na forma da lei sobre os crimes de responsabilidade dos ministros, caso aconselhassem ao Imperador contrariando a Constituição e aos interesses do Estado. E antes de tomar posse juravam "manter a Religião Católica, Apostólica, Romana, observar a Constituição e as leis do Império, ser fiéis ao Imperador, aconselhá-lo segundo suas consciências, atendendo somente ao bem da nação".

O Conselho funcionava em sessões plenas ou por seções. As sessões plenas realizavam-se nos paços imperiais, sob a presidência do Imperador, com um mínimo de sete membros, um deles servindo de secretário. Tais reuniões verificavam-se nas ocasiões de decisões imperiais de maior monta, geralmente nos casos políticos. Podemos dizer que o Conselho Pleno era o órgão de consulta do Imperador como Poder Moderador.

As atribuições propriamente administrativas do Conselho de Estado ficavam a cargo das seções, em número de quatro, com três conselheiros cada uma: 1ª seção: negócios do Império; 2ª, negócios da Justiça e Estrangeiros; 3ª, negócios da Fazenda; 4ª, negócios da Guerra e Marinha.

As seções reuniam-se sob a presidência do ministro a cuja pasta estivesse afeto o assunto em debate, o qual designava um relator, cujo parecer, depois de submetido a votos, era encaminhado ao Imperador; funcionavam, pois, como órgãos consultivos dos ministérios, cabendo-lhes, inclusive, redigir projetos de leis, decretos, regulamentos, instruções, etc., se assim julgasse o relator. Muitos dos atuais conselhos técnicos que funcionam junto aos ministérios exercitam atribuições análogas às das seções do Conselho de Estado.

Os ministros de Estado, embora com assento no Conselho, não votavam, quer nas seções, quer no Conselho Pleno; e se fosse o caso de dissolução da Câmara ou demissão dos ministérios, não podiam assistir à votação.

Os conselheiros em exercício recebiam uma gratificação igual à terça parte dos vencimentos dos ministros e gozavam de honras e tratamentos especiais. Era de 4 contos por ano a gratificação, nas alturas de 1856.

3. Atribuições

A lei prévia amplas e importantes atribuições ao Conselho de Estado, tornando-o não somente o centro diretor da política nacional como o mais elevado tribunal administrativo do Império. Determinava o artigo 7º da lei de 23 de novembro:

> Incumbe ao Conselho de Estado consultar em todos os negócios em que o Imperador houver por bem ouvi-lo, para resolvê-los; e principalmente:
>
> 1º Em todas as ocasiões em que o Imperador se propuser exercer qualquer das atribuições do Poder Moderador indicadas no art. 101 da Constituição.
>
> 2º Sobre declaração de guerra, ajustes de paz e negociações com as nações estrangeiras.
>
> 3º Sobre questões de presa e indenizações.
>
> 4º Sobre conflitos de jurisdição entre as autoridades administrativas, e entre estas e as judiciárias.
>
> 5º Sobre abusos das autoridades eclesiásticas.

> 6º Sobre decretos, regulamentos e instruções para a boa execução das leis, e sobre Poder Executivo tenha de apresentar à Assembleia Geral.

Vê-se perfeitamente que o Poder Moderador deixara de ser um poder pessoal do monarca, pois o seu exercício se fazia na base das consultas do Conselho. Continuava, legalmente, privativo do Imperador; na realidade passara a pertencer a uma instituição. Além de sua função política principal, – um órgão destinado a fazer do Imperador, como pessoa física, a "Coroa", pessoa jurídica, instituição, exercia o Conselho de Estado outra, que o singularizaria: processo de participação da oposição no poder, sem perder a sua condição própria, e sem limitar ou prejudicar diretamente a ação do governo. Notemos bem que, na Inglaterra, a Coroa é, literalmente, prisioneira do partido em maioria no parlamento. O soberano somente escuta os conselhos de seus ministros. E as queixas da oposição somente lhe chegam aos ouvidos pelos jornais. Ao passo que, Conselho de Estado, a respeito de qualquer assunto, as vozes e pareceres de ambas as correntes se faziam ouvir, num plano meramente consultivo e na atmosfera elevada e superior do Poder Moderador. Os dois partidos em luta encontravam-se no terreno imparcial e neutro do Poder Moderador e, naquelas culminâncias serenas, discutiam as questões essenciais da vida nacional.

Pimenta Bueno assim classifica as funções do Conselho de Estado: atribuições

relativas ao Poder Moderador;
relativas a matérias legislativas ou regulamentares;
relativas às funções políticas do Poder Executivo;
relativas às matérias de administração interior;
relativas aos negócios quase contenciosos;
relativas aos negócios propriamente contenciosos.

Com relação ao Poder Moderador, competia ao Conselho consultar sempre que o Imperador o ordenasse a respeito das múltiplas tarefas da "suprema inspeção". Tendo o restabelecimento do Conselho surgido de lei ordinária, a audiência nas matérias relativas ao Poder Moderador era facultativa – uma lei ordinária não pode obrigar a um dos poderes da nação. Por isto adverte Pimenta Bueno: "o parecer ou consulta do Conselho de Estado não passa de um meio de ilustração e acerto, não tem outra força senão de opinião, que pode ser ou não adotada".[1] Mas "a sabedoria da Coroa

jamais deixará de ouvir o Conselho de Estado desde que a magnitude do assunto assim demandar".[2] Se com relação aos assuntos de administração interna, ou aos relativos ao Poder Executivo e à confecção de projetos, funcionava o Conselho como órgão consultivo da administração, não se estendendo muito o douto marquês de S. Vicente a respeito, vai dedicar grande espaço aos assuntos contenciosos e quase-contenciosos, ao Conselho como Supremo Tribunal Administrativo. Os quase-contenciosos eram aqueles conflitos administrativos que o Conselho decidia por força de lei: presa e indenizações; conflitos de atribuições; questões de competência entre autoridades administrativas; recurso contra "abusos de autoridades eclesiásticas", atribuição que deu origem a um dos mais debatidos capítulos da História do Brasil – o processo de D. Vital e D. Antônio de Macedo Costa. Pimenta Bueno considera este gênero de recursos como "universalmente reconhecido em todos os Estados e pelo próprio poder eclesiástico".[3]

No concernente aos assuntos propriamente contenciosos, funcionava o Conselho como tribunal administrativo. Diz Pimenta Bueno:

> O contencioso administrativo não é um todo distinto, sim o complexo de todos e quaisquer atos da administração, em que ela viole um direito perfeito. Desde que há um ato administrativo, um tal direito por ele ofendido e da competência do Conselho de Estado, há contencioso, ou questão de justiça na administração. É indiferente que se trate de rendas públicas, minas, pensões, estradas, recrutamento, ou qualquer outro assunto, não há mais administração pura, ou de mero império, e sim o dever de justiça, de respeito à lei, ao direito se realmente existe.[4]

A estas funções administrativas do Conselho de Estado dedica o visconde do Uruguai, igualmente, algumas das melhores páginas de seu Direito Administrativo no qual historia, também, o restabelecimento do Conselho e os debates que provocou, fazendo eruditas comparações entre a organização do Conselho de Estado brasileiro e órgãos similares de outros países.

Tratava-se, pois, de uma instituição que tinha finalidades políticas: orientar o Imperador no exercício de suas funções, fazer da oposição participante nas decisões do governo; administrativas: órgão de consulta e estudos, no gênero das muitas instituições e

assessorias que hoje existem; judiciárias: tribunal administrativo de amplas atribuições.

Joaquim Nabuco sintetizou em palavras definitivas a missão histórica do Conselho de Estado:

> Como o Parlamento, o Conselho de Estado. Foi com efeito uma grande concepção política, que mesmo a Inglaterra nos podia invejar, esse Conselho de Estado, ouvido sobre todas as grandes questões, conservado das tradições políticas do Império, para o qual os partidos contrários eram chamados a colaborar no bom governo do país, onde a oposição tinha que revelar os seus planos, suas alternativas, seu modo diverso de encarar as grandes questões cuja solução pertencia ao ministério. Essa admirável criação do espírito brasileiro, que completava a outra, não menos admirável, tomada de Benjamin Constant, o Poder Moderador, reunia, assim, em torno do Imperador as sumidades políticas de um e outro lado, toda a sua consumada experiência, sempre que era preciso consultar sobre um grave interesse público, de modo que a oposição era, até certo ponto, partícipe da direção do país, fiscal dos seus interesses, depositária dos segredos do Estado.[5]

4. Sentinela da ordem jurídica

Muito combatido pela oposição liberal e por outras correntes, o projeto que restabelecia (ou instituía de novo, conforme a argumentação de Vasconcelos) o Conselho de Estado terminou sendo obra inacabada, resultando, disto, como tão lucidamente observa Uruguai, uma obra ambígua. Não lhe deram uma secretaria e uma auditoria. Não deram caráter obrigatório às suas deliberações e nem propriamente deliberativo ficou sendo. Englobaram num só órgão três funções distintas, e Uruguai não poupa críticas a esta colocação do problema:

> Os conselhos podem referir-se ao exercício das atribuições:
>
> 1º Do Poder Moderador.
>
> 2º Do Poder Executivo político ou governamental.
>
> 3º Do poder administrativo gracioso.

4º Do poder administrativo contencioso.

Militam razões e considerações de natureza e alcance diverso a respeito de cada uma dessas espécies.

O Conselheiro que aconselha o Poder Moderador, como já observei, gira em uma esfera muito superior. Deve ser homem de Estado, independente, pela sua posição e caráter, do Ministério e quanto for possível dos partidos. Deve ter adquirido longa experiência dos homens e das coisas no exercício dos cargos públicos, e um modo de ver os negócios largamente. Não é o homem mais próprio para empregar o resto da sua vida no laborioso e miúdo exame de questões administrativas, às vezes muito secundárias. Convém que tenha assento no Parlamento. É presidido pelo Imperador, a quem se dirige e aconselha diretamente.

Para que aconselhe bem a coroa é-lhe precisa uma independência, a qual, salvo algum corretivo, somente a vitaliciedade lhe pode dar. Os motivos políticos que podem ser suficientes para a sua dispensa devem ser mui graves.

Essa vitaliciedade ou quaisquer outras garantias não são porém tão necessárias, quando o conselheiro simplesmente auxilia o Poder Executivo político e governamental, ou o Poder administrativo gracioso. Aí há mais movimento, mais transformação; o conselheiro deve estar mais em harmonia com o Ministério cujo auxiliar é, e com variações da opinião. Deve cingir-se, tanto quanto lhe for possível, na organização das propostas, regulamentos e instruções, que lhe forem encarregados, ao pensamento ministerial. O Ministério é quem defende esses atos perante as câmaras, é o responsável por eles. Não deve encontrar nos seus conselheiros, em vez de auxiliares, êmulos e adversários.

No tocante ao contencioso administrativo, adoto inteiramente, e transcreverei a observação que na Câmara dos Pares de França fazia Mr. Girod (de l'Ain), na discussão que teve lugar em 1834, sobre um novo projeto organizando o Conselho de Estado. Dizia ele:

A necessidade de distinguir entre as matérias puramente administrativas e as contenciosas, ainda faz sentir aqui a sua influência. Se se tratasse de matérias puramente administrativas (graciosas) nenhuma consideração poderia ser imposta; a demissão do conselheiro deveria ficar ao arbítrio

do ministro. Em matéria contenciosa, porém, nessa matéria tão delicada, na qual os atos do Conselho de Estado, sem deixarem de ser deliberações e conselhos, assumem um caráter particular, por causa dos direitos sobre os quais se questiona, e parecem portanto ter o efeito de julgamentos, sem serem todavia julgamentos propriamente ditos, é necessário que a lei dê garantias reais aos Conselheiros.

Se a lei as dá ao juiz do Poder judicial, por que não as há de dar a quem tanto influi para o julgamento administrativo?

Se o Conselho de Estado, como entre nós, conhece dos recursos contenciosos interpostos dos ministros, não deverá ter deles, por isso, certa independência?

A distinção que acima estabeleci é também muito importante debaixo de outro ponto de vista.

Se os atos do Poder Moderador não dependem para a sua validade e execução da referenda dos ministros (e não dependem, como em outro capítulo mostrarei); se os ministros não são, por tais atos, legal e efetivamente responsáveis (e não o são, como mostrarei), a audiência do Conselho de Estado sobre os mesmos atos deveria ser obrigada, e não facultativa. Porquanto será então o *Conselho* de Estado o *antemural* que sempre cobrirá a Coroa, que deve estar sempre coberta, como a cobria sempre a Constituição, como a cobre sempre o Conselho de Estado em Portugal. É do maior interesse da nação, e não só da Coroa, que esta esteja sempre coberta.

Pelo que toca ao exercício das funções do Poder Executivo político ou governamental, ou do Poder administrativo gracioso, a audiência do Conselho de Estado deve ser meramente facultativa.

São atos meramente políticos ou puramente administrativos, que muito têm de discricionários, em que a responsabilidade pesa toda inteira sobre os ministros, e pelos quais têm este de responder imediata e diretamente perante as Câmaras; pelo que devem ter toda a largueza e liberdade, apenas limitada pela lei. A lei dá-lhes um Conselho. Se o não ouvem, e erram, são por isso tanto mais dignos de censura.

Não assim, quanto ao contencioso administrativo. Forma-se de questões em que estão envolvidos direitos de partes. Há um processo, um julgamento que deve sempre ofe-

> recer garantias. Essas garantias consistem em regras que regulem o exame, o mesmo processo a audiência das partes perante o Conselho de Estado, a exposição e parecer do mesmo Conselho.
>
> Não deve depender do ministro conceder ou retirar essas garantias, a quem bem lhe parecer, em cada hipótese que se apresentar.
>
> Pois é o que acontece entre nós, e o que é ainda mais notável é que nos recursos que as partes interpõem do ministro pode este deixar de ouvir o Conselho de Estado.
>
> A audiência do Conselho de Estado nos negócios contenciosos não deve, portanto, ser facultativa, mas sim necessária, como o é na França, em Portugal e na Espanha.
>
> É portanto preciso distinguir, separar, e considerar destacadamente cada uma daquelas hipóteses. Cada uma se rege por motivos e considerações diferentes. A sua confusão somente pode confundir mais o político e o administrativo.
>
> A discussão da nossa lei do Conselho de Estado confundiu-as completamente, e por isso não dá uma luz suficiente. Os argumentos aplicáveis a uma hipótese eram nas conclusões aplicados a todas. A lei participa dessa confusão.[6]

A rigor, o problema, para ser bem compreendido, deve ser entendido do seguinte modo: o Conselho de Estado aconselhava ao Imperador no exercício das funções de Poder Moderador – o soberano decidia livremente, *ex informata conscientia*, no reino puro da Prudência, vamos dizer, com S. Tomás, da *prudentia regnativa*. Importava, pois, que neste primeiro caso o Conselheiro fosse, acima de tudo, um estadista. Uruguai notava bem a questão. Mas o Conselho funcionava como assessoria dos ministros. Uma estranha assessoria, composta não de técnicos e funcionários especializados, mas de estadistas respeitáveis, muitas vezes mais velhos, experimentados e capazes que os próprios ministros. Uruguai, com a sua lucidez habitual, anota a distinção:

> Para bem aconselhar o Poder Moderador é preciso ser estadista. Para bem aconselhar o Poder Executivo no exercício de suas funções simplesmente administrativas, basta ser versado na ciência e prática do direito administrativo, que é apenas, como vimos, um ramo da ciência da administração.

> Os bons administradores são menos raros que os estadistas, e é extremamente difícil compor um Conselho de Estado, ainda pouco numeroso, de estadistas exclusivamente.[7]

Por fim – era o tribunal administrativo supremo. Neste ponto, os homens do Império, de formação francesa, eram muito ciosos da independência do poder supremo. Admitiam que, em princípio, a jurisdição administrativa deveria ser hierárquica, isto é, contra os atos de uma autoridade cabia recurso à de categoria mais elevada, até chegar ao Imperador que, não sendo responsável pelos atos da administração e do governo, poderia julgar a todos se eram justos, ou não.

Eis o que diz lucidamente Pimenta Bueno:

> Além de necessária como guia e auxiliar, esta instituição é de mais indispensável, como julgador do contencioso da administração, julgador que de um lado resguarde a independência do poder administrativo, mas que de outro segure o direito das partes com inteira imparcialidade e exata justiça.
>
> Para que o poder administrativo possa cumprir sua missão de defender os interesses coletivos da sociedade, é sem dúvida de mister que ele possa conhecer e julgar das reclamações opostas a suas determinações. Desde que esse julgamento fosse atribuído a outro poder, ele ficaria subordinado à vontade deste, e entravado em sua marcha não poderia mesmo ser responsável.
>
> Entretanto desde que essas reclamações não se fundarem só em conveniências individuais, e sim em direitos propriamente ditos, é de mister que essa faculdade sua seja exercida por modo e mediante garantia que façam respeitar as leis e esses direitos individuais.
>
> Dai procede a necessidade indeclinável de tribunais e de um processo administrativo que satisfaçam essa missão de justiça. O conselho de estado é o superior desses tribunais, ou o tribunal superior dessas reclamações.[8]

Na verdade, os redatores da Constituição do Império, ao instituírem o Poder Moderador como chave da organização política e, principalmente, como centro da ordem jurídica e compondo um conselho de experimentados estadistas para o exercício de seme-

lhante função, tiveram em mente atender às exigências daquela situação que o papa João XXIII muito bem fixou em sua Encíclica *Pacem in Terris*, ao dizer:

> ...as relações das pessoas entre si, as das pessoas e organismos intermediários com os poderes públicos, como também as relações destes poderes entre si no seio de uma nação, apresentam por vezes situações tão delicadas e nevrálgicas que não se podem enquadrar em termos jurídicos bem definidos. Faz-se mister, pois, que, se as autoridades quiserem permanecer, ao mesmo tempo, fiéis à ordem jurídica existente – considerada em seus elementos e em sua inspiração profunda – e abertas às exigências emergentes da vida social; se quiserem, por outro lado, adaptar as leis à variação das circunstâncias e resolver do melhor modo possível novos problemas que surjam, devem ter ideias claras sobre a natureza e a extensão de suas funções. Devem ser pessoas de grande equilíbrio e retidão moral, dotadas de intuição prática para interpretar com rapidez e objetividade os casos concretos, e de vontade decidida e forte para agir com tempestividade e eficiência (nº 72).

Ora, em consequência das falhas de organização apontadas pelo visconde de Uruguai (que, talvez, pensasse nas condições de funcionamento do Conselho numa fase ulterior de progresso e desenvolvimento econômico do Brasil) o "cérebro da monarquia" terminou tendo uma organização ambígua e meio confusa, mas que resultou sendo útil. Indeciso entre ser um simples *privy counsil* e um *Conseil d'Etat*, terminou sendo um organismo de grande interesse – plástico e dinâmico, eficiente e moderado, conseguiu dar a D. Pedro II os meios de exercer aquela "suprema inspeção" que as condições históricas da nacionalidade exigiam, para que se desse continuidade à administração, unidade ao Direito Pátrio, sentido nacional ao governo.

5. O processo no Conselho de Estado

Para Pimenta Bueno assim funcionava o Conselho de Estado como tribunal:

Interposição do recurso. – A parte que quer interpor seu recurso ao conselho de estado, ou seja contra as resoluções das presidências de províncias, ou das decisões dos ministros, art. 45 e 46, deve apresentar na respectiva secretaria de estado a sua petição convenientemente instruída. Ela deve conter a exposição sumária dos fatos, expressar as razões demonstrativas do gravame sofrido e da existência do direito em que funda o recurso intentado, expor suas conclusões ou deferimento que pretende, referir os nomes e residências das partes, e não só ajuntar as decisões de que recorrer e mais documentos com que pretende justificar sua intenção, como indicar os demais meios de prova de que pretende apoiar-se; regul., art. 33. Tal petição deve ser designada por um dos advogados do conselho de estado; art. 37. Estas condições todas são calculadas no interesse público e individual, e na conveniência de uma pronta apreciação e decisão dos negócios.

Prazo para a interposição ou apresentação do recurso. – Para fixar bem este prazo é preciso distinguir os dois casos ou hipóteses seguintes:

1º Quando o recurso é intentado contra a decisão do ministro tomada por ele imediatamente, isto é, quando não é tomada sobre recurso já interposto das presidências. Neste primeiro caso o prazo designado às partes para que possam interpor ou apresentar seu recurso é de dez dias; quando residam fora da corte têm prazo maior, que o regulamento não define, mas que seu art. 40 confiou ao ministério da justiça o definir segundo as distâncias.

Observaremos primeiramente que esse prazo de dez dias deve ser contado da intimação ou publicação da medida, quando não tenha lugar aquela; e que parece-nos prazo muito curto para coligirem-se os documentos necessários, achar-se advogado do conselho de estado, organizar-se e instruir-se o recurso; um mês não seria demais. Observaremos, em relação ao sobredito art. 40, que até hoje a sua disposição ainda não está cumprida!

2º Quando o recurso é intentado contra a decisão do ministro tomada sobre reclamação já interposta das presidências é aplicável o que acima dissemos quanto ao prazo da interposição; cumpre, porém, fazer algumas observações a respeito.

Notaremos que a dilação para recorrer das resoluções ou decisões das presidências é também de dez dias, regul. art. 45; o que se deve entender residindo a parte na capital ou seu termo, argumento do art. 40; que interposto o recurso é o presidente quem deve remetê-lo com sua informação à respectiva secretaria de estado; e finalmente que o ministério, em vez de confirmar, revogar ou modificar a decisão da presidência, pode limitar-se a levar o assunto ao conselho de estado.

Remessa do recurso à seção do conselho de estado. – Entregue o recurso na secretaria de estado deve ele ser inscrito em um registro, que deve existir por ordem de datas, na do dia de sua apresentação, do que se deve fazer naquele a conveniente anotação. Se o ministro, usando da autorização referida pelo art. 46 do regulamento, não quer cometer o negócio ao Conselho de Estado, pode resolvê-lo mesmo por decreto, que é embargável nos termos dos art. 47 e 49; aliás deve remetê-lo à respectiva seção do conselho, ou antes à secretaria deste, quando ele a possuir; e sem dúvida, convém que a lei marque prazo para isso, a fim de que o direito das partes não fique dependente ou olvidado pela incúria ou desleixo ministerial.

Recebimento e exame preliminar. – Recebida a petição de recurso e examinada, tem a seção de declarar se ela é ou não atendível, art. 34. Julgando-se que não é atendível, é desprezada, isto é, indeferida. É desnecessário notar que a seção deve observa a respeito normas fixas e justas. Pode o recurso não merecer atenção: 1º, por não ser a matéria contenciosa; 2º, por falta de qualidade, de ação ou interesse na parte; 3º, por ser apresentado fora de tempo ou não vir em forma; 4º, por insuficiência das peças, dos meios, ou outras razões procedentes, que devem ser enumeradas nos regulamentos.

Convinha determinar que as petições fossem remetidas à secretaria do conselho de estado, que convém criar, que aí fossem inscritas em um registro na data de seu recebimento, e dentro em dois dias entregues ao respectivo relator, notando-se isso mesmo no registro; e enfim que fossem os negócios, quanto possível, relatados pela ordem de sua inscrição, salvo o caso de urgência ou dilações necessárias.

Audiência dos interessados. – Julgando-se que o recurso é atendível devem ser ouvidos os interessados, para o que deve ser expedida a necessária determinação e intimada, art. 34.

Em regra pode essa ordem ser entregue ao autor, para que este faça verificar a intimação por um oficial de justiça do juízo da localidade; seria conveniente que a lei determinasse prazo, tendo em vista as distâncias, dentro do qual devesse ser feita a notificação.

Dilação para a contestação. – A parte interessada, caso resida na corte, tem a dilação de dez dias, contados da intimação para responder ou contestar, e quando resida fora a que for designada nos termos do art. 40. Cumpre atender que nem sempre a parte será singular, que pode ser coletiva, como uma municipalidade, confraria, tesouro público, etc., e que nesse caso a dilação deve ter em vista essa circunstância.

A contestação deve ser entregue na secretaria do conselho, quando exista, e aí inscrita em sua data; durante a dilação devem os documentos ser franqueados para que possam ser aí examinados. Já observamos que o governo deve ter um auditor, que como agente da coroa seja sempre ouvido no interesse da lei e do Estado.

Dilação para as provas. – Para a produção das provas assigna o art. 40 do regulamento a necessária dilação; os advogados das partes assistem às inquirições quando têm lugar.

Esclarecimentos coligidos pela seção. – A seção, independente do requerimento das partes ou em consequência dele, pode requerer de seu presidente os esclarecimentos que julgar necessários, como avaliações, depoimentos, interrogatórios e mais diligências, e proceder nelas por si mesma quando assim for de mister, ou incumbi-las aos tribunais; regul., art. 35. Pode ouvir novamente o ministério diretamente ou por intermédio do auditor, enfim reunir todas as informações precisas para o acerto de sua deliberação.

Trâmites do processo. – Na marcha do processo devem ser observadas todas as disposições que, contribuindo para o descobrimento da verdade, combinem-se com a celeridade indispensável à marcha administrativa e não se oponham às disposições do regulamento; argumento do art. 31.

Consequentemente, quando não houver inconveniente, produzidas as provas e antes do relatório de que em seguida trataremos, pode a seção assinar um prazo curto às partes e ao auditor para que, examinando dentro da secretaria

as peças e referidas provas, ajuntem suas razões ou análise que ilustre a matéria.

Relatório. – Na sessão designada, depois de ultimadas as diligências, o relator apresenta a sua exposição ou relatório em presença das partes ou seus advogados e do auditor, que podem fazer as observações que forem justas e pedir a verificação delas, a retificação de qualquer engano ou lacuna, ou esclarecimento de alguma dúvida. Não vemos inconveniente em conceder-se mesmo aos advogados das partes uma defesa ou recapitulação oral resumida.

Findos estes atos é que o relator deve apresentar a sua opinião, ou projeto de decisão, redigido e fundamentado, para que em seção particular, com assistência somente do auditor ou procurador da coroa, se discuta e delibere o que for de justiça.

Resolução imperial. – Redigido o parecer da seção e voto separado se houver, é ele levado por intermédio do ministro ao conhecimento do Imperador, que pode ouvir o conselho pleno a respeito, ou formar sua resolução independente disso, e fazê-la publicar por decreto: arts. 20 e 47.

Embargos à resolução. – A parte pode opor embargos à resolução, para que se não execute, mas só nos dois únicos casos seguintes:

1º Por não ter sido notificado algum dos prejudicados.

2º Por ter contido o processo à revelia sem culpa que possa se imputada ao condenado; art. 47.

Tais embargos só podem ter lugar antes que o decreto seja remetido à autoridade judiciária, ou dentro de dez dias contados do dia em que for feita a intimação ao condenado; regul., art. 48. Os embargos são apresentados na secretaria de estado e pelo ministério ao conselho, que consulta se devem ser desatendidos, ou se a resolução deve ser reformada, ou enfim se a matéria deve ser de novo examinada pela respectiva seção; art. 49.

Efeito dos embargos. – No caso de serem os embargos procedentes, de modo que a resolução imperial, quando não reformada, deva pelo menos ser de novo examinada, pode sua execução ser suspensa pelo respectivo ministro, uma

vez que da demora não resulte perigo, e da execução possa resultar dano irreparável; art. 50.

Observaremos por esta ocasião que o recurso contencioso nunca tem efeito suspensivo, salvo se por exceção esse efeito for expressamente estabelecido em algum caso, ou deixado por lei à apreciação do ministério ou do conselho.

Execução. – Quando tem de ser executada, a resolução imperial é remetida ao juízo respectivo, e aí cumprida como uma sentença judiciária e pela mesma forma por que estas são executadas. O tribunal, porém, nada pode alterar nas disposições dela. Quando a administração é vencida e condenada, então a execução é feita administrativamente; regul. art. 51.

Revista. – O regulamento, ou lei do conselho de estado, deve definir com precisão os únicos casos e termos em que deve admitir o recurso de revista. Cormenin, expondo o direito francês a respeito, indica além do caso de preterição de fórmulas essenciais: 1º, o caso de ser a decisão dada sobre documentos falsos; 2º, o caso de ter sido a parte condenada por falta de apresentação de documento decisivo, ocultado e retido pela parte adversa.

O processo contencioso não deve ser suspenso senão nos casos previstos, pois que a marcha administrativa deve ser livre e rápida; estes casos são os seguintes, regulamento, art. 41:

Falecimento da parte ou seu advogado. – Em tal caso cumpre sem dúvida dar o tempo necessário para que os respectivos herdeiros se habilitem, ou para que se nomeie novo advogado; o caso de impedimento repentino e manifesto deste merece a mesma consideração.

Incidente de falsidade. – Opondo-se a arguição de falsidade contra qualquer documento ou testemunha, cumpre que a seção do conselho examine se esse meio de prova é indispensável para a decisão do negócio, e consequentemente se é de mister ou não a decisão prévia do incidente; no caso afirmativo, e não querendo a parte que produziu o documento ou testemunha, que se argui de falso, renunciar essa prova, suspende-se o processo até que em juízo competente se decida da falsidade; regulamento, art. 42.

Se a seção, porém, entende que pode prescindir do documento, ou testemunha, por isso que não são indispensáveis para a decisão do negócio, continua o processo sem embargo

da sobredita organização; art. 43. Esta mesma disposição verifica-se quando a parte que produziu o documento ou testemunha que se argui de falso, ou desiste disso, ou sendo ouvida nada responde em tempo, art. 44; pois que rejeita-se o documento ou testemunha, e continua o processo.

Outros incidentes. – Quanto a outros incidentes que possam ocorrer, como de intervenção ou oposição de terceiro, perempção ou desistência, cumpre aplicar as regras do processo comum, que não forem opostas ao regulamento do conselho de estado, nem à natureza do direito e processo administrativo.

Certos assuntos que não são propriamente contenciosos, como já ponderamos, que são como que mistos, e ao mesmo tempo muito importantes, demandam, e têm um processo e discussão especial apropriada à sua condição, e esclarecimentos necessários para o acerto da decisão; tais são os seguintes:

Processo de presa. – Este processo pode ser considerado em diversas hipóteses, como a de presa em tempo de guerra, ou por ocasião do criminoso tráfico dos africanos, ou por causa de pirataria.

A legislação que regia a competência e processo das presa feitas em tempo de guerra, consta dos alvarás e disposições de 7 de dezembro de 1796, 9 de maio de 1797, 19 de janeiro de 1803, 4 de maio de 1805, 19 de abril de 1808, que criou o conselho supremo militar, 4 de outubro de 1819, 30 de dezembro de 1822, sobre o corso, 5 de dezembro de 1823, 17 e 21 de fevereiro de 1824, 29 de novembro de 1837; e pelo que toca ao recurso de graça especialíssima, acresciam as disposições de 5 de novembro, de 1799, 18 de setembro, 4 e 11 de outubro de 1827 e 21 de maio de 1828.

Em consequência desta legislação, os auditores da marinha, e na falta deles as justiças territoriais, preparavam o processo de presas em primeira instância, e era ele julgado em segunda pelo conselho supremo militar, como tribunal do almirantado. Atualmente o processo é preparado semelhantemente pelo auditor da marinha, e na falta dele pelo respectivo juiz de direito, e julgado em primeira e última instância pelo conselho de estado; regulamento, art. 32.

Os principais termos do processo são os seguintes: logo que entra no porto a presa, dá-se parte ao auditor da marinha, ou dito juiz de direito, que vai logo a bordo, e aí recebe dos apre-

sadores e apresados, assim como de quaisquer outros interessados, que convida por editais, todos os papéis apreendidos, e esclarecimentos necessários. Procede na vistoria determinada pelo § 20 do alvará de 7 de dezembro de 1796. Faz lavrar auto de tudo, e manda que as partes aleguem, contestem e provem sua intenção, ou pretensões dentro de 8 dias, que assina a cada uma delas; feito o que dá-lhes igual prazo para suas conclusões ou razões finais. Preparado assim o processo, envia-o ao governo para ser presente ao conselho de estado, que ouvidas novamente as partes e o procurador da coroa, e depois dos demais esclarecimentos que entende necessários, julga a final. O julgamento pode ser embargado, e o recurso de graça especialíssima subsiste sempre no sentido de que o governo pode mandar rever o julgado, conformar-se ou não com ele, e por último providenciar como for justo, e mais adequado aos interesses do Estado.

Pelo que toca às presas feitas por motivo do tráfico de africanos é esta matéria regulada pelas leis de 7 de novembro de 1831, 4 de setembro de 1840, regulamento de 14 de outubro do mesmo ano, e disposições posteriores.

Estas apreensões são processadas e julgadas em 1ª instância pelo auditor da marinha, e em sua falta pelo respectivo juiz de direito, e em 2ª e última instância pelo conselho de estado; lei de 4 de setembro, art. 89.

Apresada a embarcação o apresador inventaria e guarda, selados, rubricados e lacrados, todos os papéis; fecha as escotilhas quando possível, e logo que chega ao porto, declara por escrito ao auditor o fato do apresamento, dia, hora e lugar dele, bandeira com que a embarcação navegava, sua fuga à visita, resistência e enfim todas as demais ocorrências. A autoridade vai logo a bordo, examina os livros e papéis, procede na vistoria e busca necessária, inventaria, guarda tudo e faz os devidos interrogatórios.

Havendo escravos verifica o número, procede nos convenientes exames e faz depósito seguro deles.

Finalmente, coligidas as provas e ouvidas as partes julga em 1ª instância e transmite o processo ao governo para ser presente ao conselho de estado, que julga em 2ª e última instância em termos análogos aos das outras presa.

Parece-nos que a competência dos auditores e conselho de estado estende-se semelhantemente ao caso de apresamento de embarcação empregada no crime de pirataria, ainda mesmo em tempo de paz.

Processo no conflito de atribuição. – Anteriormente já indicamos a competência do conselho de estado a este respeito e a diferença que há entre o conflito de atribuição e o de simples jurisdição ou competência; trataremos, pois, somente do respectivo processo.

Quando o presidente de uma província, ou o procurador da coroa na corte, tiver notícia de que uma autoridade judiciária está efetivamente conhecendo de algum objeto ou negócio administrativo, exigirá dela os esclarecimentos precisos, bem como a exposição das razões pelas quais julga ter jurisdição sobre tal assunto; regulamento, art. 24.

Examinados esses esclarecimentos e razões produzidas, se se mostrarem improcedentes ordenará o presidente, ou o procurador da Coroa, que cesse todo o ulterior procedimento, e sejam citados os interessados, para que em prazo razoável deduzam seu direito sobre a competência legal; regulamento, art. 25.

Findo o prazo e em face da conveniente discussão, se o presidente ou procurador da coroa entender que o negócio é administrativo, assim o resolverá provisoriamente, remetendo todos os papéis ao Ministério da Justiça, para serem presentes ao conselho de estado. Se, porém, entender que não é administrativo, à vista dos últimos esclarecimentos que tiver obtido, declarará que não tem lugar o conflito e que portanto continue o processo no foro judicial; regulamento, art. 26.

No primeiro caso, remetidos os papéis à seção do conselho de estado e ouvidas por esta as partes, caso requeiram, interpõe ela seu parecer; art. 27. Quando o conflito for negativo, isto é, a julgar-se tanto a autoridade judiciária como a administrativa incompetentes, procede-se semelhantemente; art. 28.

Processo de conflito de jurisdição, ou competência entre autoridades administrativas. – A decisão neste conflito, ou antes questão de competência, pertence também ao conselho de estado, e o respectivo processo segue termos análogos aos que acima indicamos. As autoridades administrativas

entre quem estabelecer-se semelhante questão, devem logo dar parte a quem lhes for superior, à presidência, ou na corte ao ministério, da dúvida ou contestação em que laboram.

Quando o conflito, ou questão de competência tem lugar entre autoridades judiciárias, a decisão não é da alçada do conselho de estado, sim do Poder Judiciário. Se a contestação ocorre em primeira instância, a resolução é afetada à relação do distrito, lei de 22 de setembro de 1828, art. 2º, § 6º, e regulamento das relações art. 9º, § 9º, e art. 61; nas províncias em que não há relação, parece que compete aos presidentes delas decidir isso provisoriamente, enviando logo os papéis à relação do distrito, lei de 3 de outubro de 1834, art. 59, § 11; embora seja uma intervenção anormal da autoridade administrativa na ordem judiciária, pode ela ser considerada como filha da necessidade.

Quando a questão de competência dá-se entre relações, o julgamento é da alçada do supremo tribunal de justiça, Constituição, art. 164, § 3º, e lei de 18 de setembro de 1828, art. 5º, § 3º, e arts. 34 e 35.

Processo por abusos cometidos pela autoridade eclesiástica. – Os presidentes de província e o conselho de estado, em última alçada, são os competentes para conhecer destes abusos, e consequente recurso à coroa, como já expusemos.

Este recurso era processado nos termos da lei de 18 de janeiro de 1765, 21 de maio de 1821 mandada observar pela de 20 de outubro de 1823, e posteriormente nos termos do regulamento de 19 de fevereiro de 1838. Este regulamento expõe com clareza a marcha a seguir-se, e muitos de seus termos são ainda aplicáveis não obstante a competência administrativa, que substituiu a das relações.

Independente do recurso ao juízo da coroa por violência, injustiça e usurpações de jurisdição, podem ocorrer questões, e porventura graves, de jurisdição ou competência entre prelados e autoridades eclesiásticas. Nos termos do art. 9º, § 10, do regimento das relações, e da lei de 22 de setembro de 1828, art. 2º, § 6º, *in fine*, a atribuição de decidir tais questões era conferida às relações, hoje, porém, deve entender-se que isso também pertence ao conselho de estado; entretanto nem a lei, nem o regulamento respectivo são bem expressos como convinha.

Quando cumprir que o poder temporal intervenha a respeito, e isso pode ser mais de uma vez indispensável, parece fora de dúvida que deve intervir por meio da autoridade administrativa, e não da judiciária.

Finalmente o dito regulamento de 19 de fevereiro de 1838 providencia sobre os termos da execução das decisões do conselho de estado, que sem dúvida devem ser exatamente cumpridos, ainda quando a autoridade eclesiástica queira opor contumácia.[9]

Notas

1 J. A. Pimenta Bueno, marquês de S. Vicente, *Direito público brasileiro e análise da constituição do Império*, Rio, 1857 p. 293.

2 Ibidem, p. 292. – Sobre a cobertura dos atos do Poder Moderador pelo Conselho de Estado, convém reproduzir uma pagina do visconde do Uruguai, na qual o líder do "Regresso" demonstra que, muitas vezes, os conservadores não eram menos democratas do que os liberais:

"A ausência necessária do Conselho de Estado em tais casos [crises de gabinete], além de ser uma valiosa garantia do acerto das deliberações do Poder Moderador, porque não é crivei que pratique um ato, cujos inconvenientes lhe foram demonstrados, remove a responsabilidade moral desse poder para aquela corporação. Deve dizer-se: foi mal aconselhado por homens que lhe mereciam consideração e crédito. E se não a remover completamente certamente a atenuará de um modo considerável, dividindo-a". (...) "E todo ocaso essa corporação apresentara um alvo à censura, às conjeturas e às discussões". (...) "Como já vimos, ainda que o Parlamento inglês acredite que um ato partiu da influência pessoal do soberano, supõe, sempre, para o discutir, que foi aconselhado. Supõe sempre conselheiros – *supposed advisers*. Pois bem, sejam os conselheiros de Estado, os verdadeiros, os supostos conselheiros que cubram a Coroa no exercício do Poder Moderador". *(Direito administrativo,* cit., v. II, p. 100-101).

3 Ibidem, p. 297.

4 Ibidem, p. 298.

5 *Um estadista do Império,* v. IV, p. 112.

6 *Direito administrativo*, 1862, p. 286-289.

7 Ibidem, p. 278.

8 *Direito público brasileiro*, 1857, p. 286-287.

9 Ibidem, p 306-313. – Para um estudo mais aprofundado da matéria, veja nossa monografia dedicada ao "cérebro da monarquia", em edições G.R.D.

CAPÍTULO VIII
O PODER EXECUTIVO

1. A teoria

A função executiva é a função administrativa, de aplicação da lei aos casos concretos: a “república” por oposição ao *Imperium*. Consiste na gerência dos negócios públicos; realiza-se na gestão da coisa pública e visa a concretização dos bens comuns de caráter específico. É o poder ministerial de Benjamin Constant, um poder ativo que o chefe de Estado exerce com a chancela de ministros responsáveis perante a opinião pública. No Brasil, o Imperador era o chefe do Poder Executivo e como tal dava o impulso inicial – primeiro motor imóvel – à esfera da administração nacional, zona mista na qual o bem comum de caráter genérico (a ordem, a justiça, a liberdade) se transforma num feixe de bens comuns de caráter específico, uns regionais (os interesses peculiares às províncias e municípios), outros especializados (instrução pública, estradas, saúde pública, etc.). Pelo Poder Executivo o Estado provê à administração das coisas do povo, é uma atividade estatal exercida simultaneamente com a atividade particular; realiza-a o Estado em colaboração com as assembleias do povo e sob a responsabilidade de um ministro, evitando-se assim que o chefe do Estado coloque o seu bem próprio em primeiro lugar. Cabe, pois, ao rei chefiar a administração pública, colaborando com o povo neste campo de interesses comuns.

Os bens comuns de caráter genérico, porém, competem ao Estado; são atribuições que sempre se tiveram por essenciais à vida do Estado: sempre estiveram a seu cargo e somente a cargo do poder público. São atributos da soberania. As funções da administração nacional, por seu turno, nem sempre se realizam pelos órgãos do Estado; não constituem atributos específicos de soberania. Durante a Idade Média, estiveram a cargo da Igreja, das corporações, das câmaras municipais. Hoje, não obstante todas as doutrinas de socialização dos meios de produção, vemos serviços urbanos, ferrovias, telégrafos e telefones e outras atividades congêneres executadas por empresa particulares.

O assunto foi resolvido pela Constituição nos 15 incisos do artigo 102. Caberia ao Imperador a chefia do Poder Executivo, exercido pelos ministros. Enquanto que o Poder Moderado *era* o próprio monarca. E a administração pertencia aos ministérios. Era a gradação dos três planos da vida política: reinar, governar, administrar... Baralhadas nessa discriminação embrionária do artigo 102, não foram as atribuições deslindadas em 1847 quando se criou a Presidência do Conselho, cujas atribuições não se regulamentaram.

Vejamos, porém, o que determinava a lei fundamental do Império. Primeiro, convocar a Assembleia Geral, atribuição do Poder Executivo, para impedir que o Imperador deixasse de fazê-lo. Em seguida, nomear os bispos e prover demais benefícios eclesiásticos e conceder ou negar beneplácito aos decretos dos concílios e letras apostólicas, e quaisquer outras constituições eclesiásticas que se não opuserem à Constituição; e precedendo aprovação da Assembleia, se contiverem disposição geral. Estes dois parágrafos, sombra do padroado sob as boas relações entre a Igreja e o Estado, conduziram o Império a muitas situações confusas e mesmo trágicas.

O mais singular de tudo é que os comentaristas, de um modo geral, reagiam tranquilamente em face de semelhantes dispositivos. Tinha-se isto como a coisa mais natural do mundo.[1]

Na prática, o sistema de padroado que adotamos tinha como consequência inevitável restringir a liberdade religiosa de católicos e protestantes, simultaneamente. Num país de clero pequeno e desamparado de tudo, num país necessitado de imigrantes, o Estado, usurpando um poder inteiramente absurdo, proíbe o noviciado e impede a imigração, por negar direitos religiosos aos filhos dos imigrantes...

O parágrafo terceiro vai de encontro ao princípio da divisão e harmonia dos poderes: nomear magistrados. Colocava o Judiciário na dependência do Executivo. Aparentemente este dispositivo vinha de não existir em 1824, ainda, o parlamentarismo: o Poder Executivo era de fato exercido pelo Imperador. Os magistrados somente poderiam ser nomeados pelo Poder Executivo. Depois de 1847 a questão poderia ter solução com a nomeação dos magistrados fora da alçada do Gabinete...[2]

Interessante é a matéria dos parágrafos 5º, 6º, 7º, 8º, 9º e, parcialmente, do 15.

Cabia ao Poder Executivo, e não ao Moderador, faze a guerra e a paz. Em quase todas as constituições, nominalmente pelo menos, tal direito reside no monarca, apesar de, na prática, estar a cargo do governo. É uma questão complexa e que deve ser estudada em seus vários aspectos.

O Poder Moderador competia privativamente ao Imperador, mas não dispunha de um conjunto de funcionários para o seu exercício. Se do ponto de vista do interesse nacional a força armada, a diplomacia e mais órgãos destinados à defesa nacional devem estar acima das lutas partidárias, e ficar no plano elevadíssimo do qual somente se descortinam os interesses gerais da pátria e, nunca, os pessoais ou grupais, na prática, porém, estes órgãos dependem de secretarias de Estado, de departamentos administrativos. É de toda evidência a necessidade de ministérios para a guerra e as relações exteriores. Mas tais ministérios são órgãos do Estado e não do governo. A força armada e a diplomacia entram no conjunto dos bens comuns de caráter genérico, função exclusiva e própria do Estado e não dos bens comuns de caráter específico, cuja solução compete ao governo, ao Poder Executivo, normalmente partidário. Uma aplicação prática de tal distinção tivemos na República quando o Itamarati, sob a direção magnífica de Rio Branco, isolou-se das lutas internas, para apreciar unicamente o interesse nacional em conjunto.

Parece que a doutrina a Constituição a esse respeito era a seguinte: ao Imperador como Poder Moderador cabia a chefia do Estado: a chave do sistema, eixo do regime e o fiel da balança dos poderes políticos; como chefe do Poder Executivo presidia à realização das força do Estado. Verdadeira tal tese, depois de 1847 deveriam ficar as pastas referentes à defesa nacional como órgãos do Poder Executivo, mas não dentro do gabinete. A falta de solução satisfatória para este problema deu origem a inúmeros acontecimentos desagradáveis, como a "questão militar" que foi a causa eficiente principal da República, e incidentes ocorridos durante a guerra do Paraguai entre ministérios liberais e o fato de Caxias estar filiado ao Partido Conservador.

Os autores da Constituição procuravam de preferência evitar as situações pouco edificantes ocorridas durante os séculos XVII e XVIII com as suas guerras de origem dinástica. Ninguém teria coragem de entregar ao Imperador livremente o direito de fazer guerra.[3]

Já os parágrafos 4º (em parte), 12, 13 e 15 versavam sobre matéria tipicamente governamental e administrativa: nomeação de funcionários, expedição de decretos e regulamentos, distribuição de verbas orçamentárias, manutenção da ordem. Finalmente, os incisos 10 e 11: naturalizações, condecorações, títulos de nobreza, pensões, etc. [4]

Pimenta Bueno classifica as funções do Poder Executivo de modo muito sistemático e racional. De início adota a clássica divisão: Poder Executivo governamental ou político, Poder Executivo administrativo.

Competia ao Poder Executivo nas suas atribuições políticas e governamentais realizar 8 ordens de ativindades:[5]

a) Com relação ao Poder Legislativo, é o poder que faz com que os seus atos passem do papel para a vida... eram as seguintes: convocar a nova Assembleia Geral Ordinária, oferecer proposições de leis, apresentar anualmente o orçamento, fazer a promulgação das leis (já sancionadas pelo Poder Moderador) e distribui-las, expedir decretos e regulamentos, decretar a aplicação dos rendimentos destinados pela Assembleia aos vários ramos administrativos.

b) Com relação ao Poder Judiciário competia-lhe nomear magistrados de primeira instância, os de segunda eram-no exclusivamente por antiguidade (lei de 26 de junho de 1850). Alega Pimenta Bueno (reconhecendo o visível inconveniente de tal atribuição) a não existência de outra solução, o sistema de eleição popular ainda pior. Somente o Poder Moderador podia suspender magistrados, o que já atenuava os inconvenientes.

c) Com relação ao poder espiritual competia-lhe... criar questões religiosas. Esta matéria – e não o Poder Moderador, como pensava Clóvis Beviláqua – que era enxerto absolutista na Constituição. Visava, segundo o futuro marquês de S. Vicente, que na "questão religiosa" tomaria parte destacada, tal disposição da Carta, "proteger... zelar pela sua pureza, não consentir que seja ofendida". A religião, já se vê. Competia ao Poder Executivo nomear os bispos e prover demais benefícios eclesiásticos e conceder "*placet*" aos documentos da Santa Sé. Eis como Pimenta Bueno explica o direito de nomeação dos bispos:

> Independente do direito do padroado imperial e de concordatas com a Santa Sé, esta atribuição é com razão conferida ao Poder Executivo pela nossa lei fundamental. A par

> de suas funções espirituais, os bispos, os párocos e mais empregados eclesiásticos exercem também funções civis de alta importância; eles influem muito sobre a moral do povo, sobre a instrução religiosa, sobre a direção social. É, pois, de mister que o poder público, que deve manter os bons costumes, a segurança e a tranquilidade nacional, tenha o impreterível direito de reconhecer e preferir os sacerdotes que por suas virtudes e conhecimentos ofereçam as garantias necessárias, que não venham perturbar a ordem pública, levantar conflitos ou dificuldades".[6]

d) A Constituição dava ao Poder Executivo a direção dos negócios internacionais. Tratando-se do Poder Executivo político ou governo, os ministros não passariam de executores ou colaboradores da vontade imperial.

e) Competia ao Poder Executivo, com relação à política e segurança interna do Estado, guardar a lei e manter a ordem. "É o poder que exerce a maior influência sobre a sorte, progresso, e bem ser: do povo, sobre suas necessidades, sua imaginação, satisfação e descontentamento público".[7] Por isto, convém que seja um poder a serviço da lei.

f) Competia ao Executivo empregar a força pública, como corolário das atribuições anteriores.

g) Conferir empregos e títulos. Com exceção dos cargos de presidentes de província, a mais perplexa das questões políticas do Império, o resto era questão lisa.[8] Mesmo com relação aos títulos de nobreza, era o Imperador quem os concedia, mas segundo a conveniência do serviço público.[9]

h) Por último, competia ao Executivo executar as leis e fazer com que se cumprissem. E, portanto, exercer as funções de Poder Executivo administrativo, distintas das de Poder Executivo governamental, que acabamos de ver.

Para provimento às suas atividades como Poder Executivo de administração cabia-lhe, segundo Pimenta Bueno, "a execução detalhada e prática deles [dos princípios], que se reparte e opera por cada uma das repartições ministeriais".[10]

As funções administrativas, de um modo geral, eram as seguintes: boa escolha dos agentes e funcionários, ação direta do ministro na repartição, expedição de ordens e determinações, animação da atividade administrativa para que as ordens sejam

cumpridas. Por fim e como desenvolvimento desta última atribuição, executar um complexo de atos que se distribuem pelos seguintes caminhos: instrução, impulsão, inspeção, fiscalização, apreciação, aprovação, reprovação, censura, reforma, reparação, correção.[11] Ou, encerrando tudo numa distinção escolástica: o *usus*, ato de vontade, enquanto que ao governo compete o *imperium*, ato de inteligência.[12]

Conforme se pode verificar, portanto, quase toda a política do Império, o movimento da máquina burocrática e governamental, se fazia sob a responsabilidade do ministério. Se o Imperador reinava nomeando senadores, concedendo anistia, sancionando as leis, somente governaria de acordo com a orientação do gabinete. Da regulamentação das leis à concessão de condecorações, a vontade imperial e a vontade ministerial deveriam estar de acordo. E como a abulia não era doença comum naquele tempo – nem sempre as duas vontades estiveram de acordo...[13]

A redação do texto constitucional feita anteriormente ao aparecimento do sistema parlamentar e da existência da figura do presidente de Conselho criou uns tantos temas de discussões teóricas e de ordem prática que devemos analisar aqui.

Quando a Constituição dizia "o Imperador", sem maiores explicações, que devemos entender? O Poder Moderador ou o Executivo?

No artigo 165 dizia-se que os presidentes de província eram nomeados pelo Imperador, omitindo-se qual o poder. Do Executivo, eis a hermenêutica. Resultado: novos presidentes de província em cada mudança de gabinete e utilização política dos referidos presidentes... Quase toda a crítica liberal ao regime antigo atinge na realidade a esta solução defeituosa do problema. Se os presidentes de província não fossem "criaturas dos ministérios", teríamos governos mais estáveis, sem presidentes exercendo funções eleitorais.

Pela importância do tema, natural que fosse objeto de grandes debates. Vejamos de início o visconde do Uruguai:

"... o Poder Moderador, pela natureza e alcance de suas atribuições, separadas do Executivo, não pode ser invasor, não pode usurpar. Pode embaraçar o movimento, não pode, por si só, empreender e levar: a efeito: o mais que pode efetuar é a conservação do que está, por algum tempo. É poder não de movimento, mas essencialmente conservador"; e mais adiante, citando Benjamin Constant... o direito de propor o estabelecimento do

que ainda não existe, pertence ao poder ministerial, ao Executivo. É o poder do movimento.[14]

O senador Alves Branco, o segundo visconde de Caravelas, num belo discurso proferido em 10 de julho de 1841, expôs magistralmente a doutrina:

> O Poder Moderador não luta, é um poder benéfico, o que não é uma ficção, mas uma verdade; o mal só poderá ter lugar quando esse poder obrar pelas paixões do Ministério, quando o Poder Executivo puder impedir atos de beneficência que o Poder Moderador queira fazer a um que não seja dos amigos do Ministério, porque então muitos cidadãos seriam excluídos do benefício. O mal dos atos do Poder Moderador nunca pode vir de sua natureza, mas de circunstâncias externas como essa. Se os atos do Poder Moderador dependerem só do Ministério, dos partidos que a ele se elevam, então a nossa monarquia ficará inteiramente convertida em república, que é o governo que não tem nem pode ter outro móvel senão os interesses, as opiniões, as paixões dos partidos políticos,[15] que é o governo cujo chefe deve ser responsável, para que não se desmande de todo; a realeza neutra, imparcial, benéfica e, por isso, inviolável como é, desaparecerá; e o homem ou família que a exercia ficará, como o ministério, exposto aos tédios, aos rancores dos partidos contrários. Não pode acontecer o mesmo quando a realeza, colocada na sua posição superior, for livre para fazer o bem, para exercer, independentemente do ministério, essas atribuições do Poder Moderador, atribuições essencialmente protetoras e benéficas... A história dos dez anos de nosso interregno nos mostra o perigo de por o Poder Moderador sempre dependente da referenda dos ministros: as Regências e regentes foram vítimas dos ódios provocados por seus ministérios: não só porque eram fracos, porque não tinham o prestígio do nascimento; sendo por conseguinte muito natural que os inimigos dos ministros os confundissem com eles. É mister que acabemos com isso, que realizemos a independência do Poder Moderador, que lhe demos um conselho também independente do ministério, e que possa bem orientá-lo na marcha e circunstâncias da sociedade; então é que há de renascer no espírito dos povos a separação entre o ato do Imperador sempre benéfico, e o de seus ministros que podem fazer mal.[16]

Bernardo de Vasconcelos, em 12 de junho de 1841, estabelecia do seguinte modo a distinção entre o Imperador como Poder Moderador e como chefe do Poder Executivo:

> A Constituição faz diferença entre o Poder Moderador e o Executivo; só responsabiliza os ministros pela referenda dos atos do Poder Executivo, e por consequência os atos do Poder Moderador são completos, ainda sem a referenda dos ministros.

Esta questão da referenda pelos ministros dos atos do Poder Moderador atravessou a história do Império de ponta a ponta. Vemo-la defendida por Antônio Carlos e por José Bonifácio, o Moço, pelo senador Vergueiro e por Saldanha Marinho... Resultaria fastidiosa a repetição dos argumentos a favor e contra a referenda. A tese liberal estava fundada na sua posição de "eterna vigilância" contra o "poder pessoal". Os conservadores defendiam a necessidade de um poder neutro, delegado privativamente ao Imperador (*privativamente*, mas não *pessoalmente*), e que, colocado acima dos partidos, tomasse as grandes decisões: mudar gabinetes e dissolver as câmaras. As intenções eram de fato as mesmas; os processos diferentes... Jacques Maritain concorda com Bernardo, Paraná, Uruguai e Caravelas, quando, ao pensar na confusa política francesa, lembra a necessidade de colocar uma certa zona da vida do Estado fora das lutas partidárias.[17]

Sobre o que houve de fato, na prática, vamos transcrever algumas palavras do biógrafo do Imperador:

> Seu desejo [do Imperador] era que o presidente do Conselho exprimisse cada vez mais o pensamento coletivo do Ministério, fosse o fiel reflexo do Gabinete, o espelho, por assim dizer, onde ele pudesse ver para poder melhor julgar, e nortear-se, a orientação exata de seus colaboradores de governo.[18]

As reuniões do ministério se faziam aos sábados sob a presidência do monarca, que conversava antes, a sós, com o premier, o qual, por sua vez, já debatera os assuntos com os colegas de gabinete. No despacho coletivo todos poderiam falar, e sobre todos os assuntos. Eram debates livres do gabinete, diante do Imperador, de "lápis fatídico" à mão. O resultado destas "sabatinas" foi a com-

petência quase universal dos estadistas do Império, que podiam ocupar indiferentemente qualquer das pastas do ministério.

Havia uma espécie de hierarquia nestas pastas. Assim, a da Fazenda era a pasta presidencial por excelência: 16 vezes foi ocupada por chefes de governo, e dos mais importantes (Paraná, Rio Branco, Lafayette, João Alfredo, Ouro Preto, Itaboraí, Zacarias, Uruguaiana, Martinho Campos, Sousa Franco, Dantas...). A do Império deu 4 presidentes (Olinda 3 vezes), Justiça, Guerra e Estrangeiros duas vezes cada uma (Caxias quando presidente ocupava a da Guerra), Marinha e Agricultura, um *premier* cada.[19]

Para concluir o estudo da teoria do Poder Executivo no Império, poderíamos dizer que as suas decisões saíam de uma deliberação conjunta: de um lado o Imperador e de outro o presidente; cada um chefiava um organismo coletivo, de cujas opiniões eram os órgãos autorizados: respectivamente o Conselho de Estado e o gabinete".[20]

Em 1847 criou-se a presidência do Conselho, por sugestão de Paula Sousa, sendo seu primeiro ocupante o visconde de Caravelas.

De 1847 a 1889, de Caravelas a Ouro Preto, tivemos 30 gabinetes de duração vária: 15 liberais, 14 conservadores, 1 de conciliação, presidido por um conservador. Afinal, o Imperador tratava o Brasil como uma casa de família, habitada por irmãos turbulentos, mas de boa índole... Muitos ocuparam a presidência repetidamente: Zacarias, Saraiva, Olinda, Caxias, Itaboraí, o que reduz sensivelmente o número total de presidentes. Foi uma galeria gloriosa, de invejar... Se nem todos eram homens de nível intelectual extraordinário, todos os presidentes (assim como os ministros em geral) possuíam uma boa e sólida base de conhecimentos gerais e de assuntos administrativos, produto dos excelentes estudos de humanidades, e conheciam muito bem a melhor literatura política do tempo. Segundo Heitor Lira, "formavam a mais brilhante coleção de homens de Estado que já se vira em terras americanas". E, cremos, não será isto "saudosismo"; em nosso país nada melhor se obteve; as glorias da República vieram dos "conselhos da Coroa": Rio Branco, Rui Barbosa, Rodrigues Alves, Afonso Pena.[21]

Antes da criação da presidência do Conselho, já tivera o Segundo Reinado seis gabinetes, dois conservadores e os demais do Partido Liberal. Apesar das alternativas de gabinetes, os conservadores, no total, estiveram mais tempo no governo.

Mas o primeiro presidente seria liberal, assim como o último.

Não era fácil a tarefa dos Presidentes do Conselho, por assim dizer, imprensados entre o Imperador, que executava a sua "Suprema Inspeção" com rigor e sem descanso, e a oposição no parlamento e fora dele. Era um homem literalmente entre dois fogos.

2. As relações entre o Poder Moderador e o Executivo

Assunto especialmente delicado e difícil, o das relações entre o Poder Moderador e o Executivo, exige que se lhe dedique especial atenção, o mais amplo estudo.

Preliminarmente convém que repitamos umas distinções teóricas essenciais: o Imperador "reinava" exercendo o Poder Moderador, por si; governava exercendo o Poder Executivo por intermédio de seus ministros: a administração estava a cargo dos presidentes de conselho e de província.

Uma série de circunstâncias de toda ordem, entre as quais a falta de regulamentação das atribuições do presidente do Conselho, impossibilitou uma colocação do problema em termos rigorosos. Para o historiado tudo ficaria muito interessante se os estadistas do Império houvessem tomado as seguintes providências, sistematizadoras e oportunas: criação de uma secretaria do Conselho de Estado, cujo chefe teria honras de ministro (ou que seria o próprio ministro do Império), para referendar e publicar os atos do Poder Moderador; regulamentação das atribuições específicas do *premier*; distinção entre o "gabinete" essencialmente partidário e os ministros fora do gabinete, para as pastas não "políticas" e outras medidas igualmente úteis. Mas como, no Império, estavam vivendo e não filosofando, muitas vezes obrigados a tirarem do nada as instituições, não chegaram a resultados tão evidentes e tão claros, implícitos na lógica do sistema.[22]

Nunca foi uma distinção simples de fazer-se esta entre os Poderes Moderador e Executivo; ambos residiam no Imperador que *era* e *privativamente* o Moderador, e *exercitava por seus ministros* o Executivo.

Duas questões possui este problema: a da referenda ministerial sobre os atos do Poder Moderador (influência do Executivo

sobre o Moderador) e a da ação do Imperador no Executivo (posição contrária à primeira).

Já citamos várias opiniões autorizadas sobre a referenda. Os que lhe eram contrários alegavam a própria essência do sistema adotado: convinha um poder neutro para evitar que certas atividades caíssem nas mãos dos homens de partido (é da essência da democracia a existência de partidos; mas para que haja democracia deve haver uma área neutra à ação dos partidos).

Zacarias tem razão contra Uruguai quando reconhece que a referenda ministerial não anula o poder do monarca; deixa de tê-la quando aplica a tese ao fato do poder régio: seus atos requerem a mais rigorosa imparcialidade, o ministério é parcial por essência e convém que o seja.

Citemos umas opiniões abalizadas, Já que não nos atrai a confortável jurisprudência de historiador, decidindo questões intricadas depois que perderam a sua qualidade mais importante: a existência.

Pimenta Bueno, o douto marquês de S. Vicente, é explícito: "Os ministros de Estado não são agentes, nem intervêm no exercício deste último poder [o Moderador], pelo menos essa é a presunção ou crença constitucional; assinando tais atos seu nome não aparece senão para autenticar o reconhecimento, a veracidade da firma imperial, não são pois responsáveis por eles".[23]

Zacarias sentia-se quase ofendido com esta função de meros tabeliães que os intérpretes davam aos ministros ao referendarem os atos do poder neutro.

Brás Florentino Henriques de Sousa, o filósofo do Poder Moderador, assim escreve: "A doutrina contrária, que ultimamente se tem procurado acreditar entre nós, sustentando-se que os ministros de Estado são tão responsáveis pelos atos do Poder Moderador como pelos do Executivo, não é só falsa, porque vai abertamente de encontro à verdadeira e sã teoria do governo constitucional representativo, à letra e ao espírito bem manifesto da nossa Constituição, senão também subversiva, e no mais alto grau, às instituições juradas, visto como (queiram ou não queiram os seus propugnadores) a nada menos se encaminha do que ao total eclipse do elemento monárquico do governo, fazendo-se com ela surgir a oligarquia ministério-parlamentar sobre as ruínas tranquilas do trono brasileiro".[24]

Concluindo o primeiro capítulo de seu volumoso ensaio, Brás Florentino, em trecho que seria usado pelo conde de Afonso Celso como a doutrina autêntica do Poder Moderador, assim discorre:

> Pois bem, instituindo o Poder Moderador, fazendo dele, segundo a expressão mesma de *Mr.* Guizot, a base do trono brasileiro, e confiando esse poder privativamente ao Imperador, como ao chefe supremo da nação e seu *primeiro* representante, o legislador constituinte mui Clara e terminantemente estabeleceu a jerarquia dos poderes políticos em nossa sociedade, porque localizou assim o poder supremo e decisivo, o poder de inspeção e vigilância nas mãos do monarca, que é o chefe mesmo do Poder Executivo, e destarte fundou com verdade a monarquia constitucional representativa no Brasil.
>
> De maneira que, tudo bem considerado, vem a ser o Poder Moderado entre nós, muito melhor do que a câmara dos pares na Inglaterra, não só a chave de toda a organização política, senão também a "pêndula do grande mecanismo social", o árbitro e o regulador supremo de todos os outros poderes.
>
> É ele quem manda a todos com império: ao Legislativo pelo veto, pelo adiamento da Assembleia Geral, pela dissolução da Câmara dos Deputados; ao Executivo pela demissão dos ministro; ao Judiciário pela suspensão dos magistrados, pelo perdão das penas, pela anistia. É ele quem a todos dá, por esses meios, uma direção uniforme, quem a todos comunica os princípios de vida e de ordem, necessários à manutenção da sociedade; é dele, por isso mesmo, que se pode dizer com Tácito, muito melhor que dizem os ingleses da sua revolução: *Res olim insociabiles miscuit – Imperium et Libertatem.*[25]

Se, portanto, o Poder Moderador era o juiz entre os poderes, consequência lógica é a sua independência e, como se dizia em linguagem da época, a "irresponsabilidade". Por isto, o professor Brás Florentino conclui seu livro desenvolvendo em solidíssimas páginas a tese da irresponsabilidade absoluta do Poder Moderador, da liberdade do poder régio no exercício de suas funções, sem que haja um responsável por tais atos. Impossível seguir em detalhe a cerrada argumentação do sábio jurista e filósofo. As melhores autoridades foram mobilizadas, assim como uma dialética implacável. Inevitável a conclusão: a Constituição dotou o Brasil de um poder neutro, para manter o equilíbrio e ser o juiz entre as diversas força

sociais e tal puder reside no Imperador. Ora, sendo neutro não pode depender de ministros parciais e, muito menos, se juiz de ministros que são partes. Logo...

E vai mostrando, atribuição por atribuição do Poder Moderador, que a referenda anularia toda a essência do sistema: teríamos um Senado estritamente partidário, magistrados suspensos somente em função dos azares da política (a sua nomeação já o era, por ser atribuição do Poder Executivo), assembleias dissolvidas e convocadas extraordinariamente conforme as conveniências e, *the last but not the least*, ministros responsáveis... pela própria demissão.

Assim explica D. Pedro II, em seus *Conselhos à regente*, a questão da referenda ministerial dos atos do Poder Moderador:

> Os atos desse Poder (Moderador), segundo a nossa Constituição, não podem, por sua própria natureza, acarretar responsabilidade legal, entendendo o contrário quem não os separe devidamente dos outros poderes, e, portanto, os ministros devem referendá-los; mas como simples autenticação.
>
> Contudo, tendo os ministros o mesmo direito de se retirarem do Ministério que o Imperador de demiti-los, podem, depois da referenda, retirar-se, se entenderem que qualquer ato do Poder Moderador os impede de continuar a exercer o Poder Executivo de modo útil à nação.

A rigor, somente nos casos de dissolução da Câmara dos Deputados podia o gabinete interpretar uma atitude do Poder Modedor como falta de confiança: negando uma dissolução pedida pelo ministério, o Imperador retirava-lhe os meios de governar.

Vejamos o outro lado da questão: o Imperador como chefe do Executivo.

Nenhuma opinião mais abalizada e oportuna que a do próprio interessado. Para D. Pedro II, "sobre os atos do Poder Executivo tem o Imperador, como chefe desse poder, inteira inspeção, podendo manifestar sempre a sua opinião com toda a liberdadee exigir a dos ministros".[26] Melhor do que muitas definições teóricas, estas singelas palavras do monarca, escritas em seu diário íntimo, colocam a questão em seus devidos termos: a função do Imperador como chefe do Poder Executivo consistia em fiscalizar os ministros que, estes, governavam. O que estava muito dentro do temperamento de mestre-escola e de desembargador do "Magnânimo". Os gabinetes

executavam seus planos, mas debaixo de uma fiscalização rigorosa "Coroa". Em sem *Conselhos à regente* há todo um capítulo dedicado ao assunto, que transcreveremos integralmente:[27]

> RELAÇÕES COM O MINISTÉRIO
>
> Devem fundar-se, na mais perfeita confiança. Todos os negócios, que sejam importantes, por influírem diretamente na política, e na marcha da administração, não devem ser resolvidos, sem erem primeiro examinados, em conferência dos ministros, e depois em despacho do Imperador.
>
> Ato nenhum, que dependa da assinatura do Imperador, e não for expedido em virtude de ato já assinado pelo Imperador, e publicado, será lavrado para a assinatura, sem que tenha precedido, em despacho com o Imperador, a resolução, que motivar esse ato, caso não seja este muito urgente, e além disto, lavrado por pessoa de quem não se receie que o divulgue antes de publicado; porque, até então pode-se facilmente resolver o contrário. Cumpre haver o maior segredo até a publicação de qualquer resolução ministerial antes de publicada, exceto quando haja circunstâncias que exijam que essa resolução seja conhecida ou presumida de outro antes que todos devam sabê-la pela publicação.
>
> Se o ato depender de despacho com o Imperador, deve ser ele ouvido a tempo, a respeito dessa exceção à regra. Os negócios, cuja resolução dependa de assinatura do Imperador, é que, ordinariamente, são-lhe apresentados, quando aliás outros muitíssimo mais importantes são resolvidos por ato simplesmente do ministro da respectiva repartição, e por abuso não são assim previamente examinados pelo Imperador. Este deve sempre dizer, com a maior franqueza, o que pense aos ministros sobre os negócios apresentados, e se divergir do parecer do Ministério, nunca deve fazê-lo de modo a que suspeitem que ele quer impor a sua opinião, e não insista mesmo muito senão quando entender que pode provar ser ela a que se baseia na lei ou na justiça.
>
> Só quando, nesse caso, a ilegalidade ou a injustiça for flagrante, o que raras vezes sucederá, é que não deve o Imperador recuar ante a necessidade da demissão de qualquer ministro ou do Ministério, procurando o novo no mesmo partido político, se este não se mostrar solidário nessa ilegalidade ou injustiça. A dissolução, isto é, o apelo à nação,

> caso dos mais graves, tornar-se-á então necessário, e, como as eleições bem longe estão do que desejamos que elas sejam, ainda com mais circunspecção se deve proceder em tais casos.
>
> O presidente do Conselho de Ministros, que, para haver a indispensável solidariedade entre os ministros, deve ser quem os indique ao Imperador, que aliás tem a liberdade de não nomeá-los, a qual não é contudo a isenção das regras, que aponta o estudo de nosso sistema de governo, achar-se-á necessariamente em maiores relações com o Imperador, sobretudo quanto à política geral, do que os outros ministros que, todavia, mas sempre de acordo com seus colegas, poderão entender-se separadamente com o Imperador.
>
> Os repetidos despachos dos ministros com o Imperador têm inconvenientes; mas também não é avisado tratar certos negócios por meio de cartas. Enfim, oito homens não podem manter a indispensável harmonia entre si, a respeito de negócios tão sérios e diversos, sem a maior prudência e atilamento.

Vê-se desta exposição tão sincera – conversa de pai para filha – que não havia parlamentarismo no sentido moderno da palavra, mas um autêntico *cabinet government*. O Poder Executivo cabia ao Imperador, que o exercia por intermédio de ministros, retirados do Parlamento e responsáveis perante ele.

O Poder Executivo era, assim, um órgão misto, composto do Imperador, e da Assembleia Geral, esta representada por um comitê.

Pimenta Bueno diz quase a mesma coisa:

> O imperante sem o ministro não é Poder Executivo, nem os atos deste poder tem vigor sem assinatura ministerial, sem a responsabilidade, que é a garantia indispensável da sociedade.
>
> Compreende-se que o Poder Moderador, chefe do Poder Executivo, deixe todos os detalhes, toda a administração secundária aos ministros, já para não distrair sua alta atenção fixada sobre os grandes interesses do Estado, já para que as pequenas questões, os pequenos interesses e as paixões individuais pesem só sobre os ministros, tanto no sentido prático da Constituição, como em todas as relações, já finalmente para evitar delongas sumamente prejudiciais: é o que acontece com as presidências (de província) que estão muito abaixo do ministério. É porém, também, fácil de compreender que o poder imperial tem a missão de influir

> muito sobre todos os interesses do Estado, como chefe que é do Poder Executivo.
>
> Na dependência de sua vigilância permanente estão as instituições, os progressos da civilização, as necessidades sociais, o bem ser geral. É a alta direção, o espírito elevado, a apreciação da política da administração superior, enfim, o pensamento de impulsão que prefixa a harmonia dos poderes, que tudo antevê, que previne a vigilância nacional.[28]

O mesmo Pimenta Bueno, tratando do Poder Executivo, expõe:

> O Poder Executivo é delegado ao Imperador com seus ministros de Estado. Ele é o chefe, mas não o exerce por si, sim por estes agentes necessários e constitucionais, que completam e respondem por este poder. Sem que os ministros referendem ou assinem os atos desta delegação nacional, eles não são exequíveis (Const., art. 132).
>
> Estas condições do Poder Executivo não só oferecem as garantias que são indispensáveis à sociedade, mas são também elas que distinguem e separam este do Poder Moderador.
>
> Daí também se infere que nos assuntos de maior importância faz-se necessário o acordo do pensamento do chefe do poder com os ministros, já porque ele tem o direito de demiti-los desde que falta esse acordo, já porque estes não podem nem devem em tais assuntos ir de encontro a sua convicção e consciência, e pelo contrário preferir desde então dar a sua demissão antes do que trair os seus deveres para com os direitos e públicos interesses.[29]

Paraná, respondendo a Antônio Carlos em 25 de maio de 1841, ao estar em debate a queda do "Ministério da Maioridade":

> (...) os monarcas não podem ser responsabilizados pelos atos de seus ministros, mas não é menos certo, e a história tem mostrado muitos exemplos em que eles têm alguma coisa sofrido por causa de maus ministros. Portanto não reduza o monarca ao papel de indiferente sobre a conduta dos ministros: ele deve ser o primeiro fiscal da conduta dos ministros...

Antônio Carlos dissera que "não importava que os ministros governassem mal, pois o rei, apenas, reina". Aliás fora um discurso feroz e bem andradino este de 19 de maio de 1811 c no qual teve as

expressões mais sarcásticas para com os marqueses que fizeram a Constituição. No fundo, Paraná tinha razão: os ministros exercitam o Poder Executivo; compete ao Imperador retê-los ou demiti-los conforme seu procedimento. A revolução é o caminho que fica aberto ao povo pelo monarca que conserva os maus ministros contra as demonstrações expressas da "opinião pública manifestada pela imprensa e pelas Câmaras", que D. Pedro II tinha como "o verdadeiro corretivo dos ministros".

O desembargador Rodrigues de Sousa soube, com precisão, estabelecer a doutrina da dupla posição do Imperador, como Poder Moderador e como chefe do Poder Executivo, numa análise rica do conteúdo e de observações muito felizes:

> O Poder Moderador, sendo a essência do poder soberano, resumindo suas mais nobres e puras funções, e constituindo o mister essencial da coroa, é susceptível de uma só pessoa, e próprio de pessoa essencialmente inviolável e sagrada, a nenhuma responsabilidade sujeita.
>
> Não está no mesmo caso o Poder Executivo: suas funções somenos, imensas, susceptíveis de bem e mal, não correspondem à alta dignidade, e caráter de chefe supremo da nação, e seu primeiro representante, não cabem na capacidade de um só indivíduo; e menos podem ser exercidas por pessoa essencialmente irresponsável e sagrada, isenta de toda a responsabilidade. Por isso exerce o Imperador privativamente aquele poder, e exercita este pelos seus ministros de estado. Imprópria e desnecessária é a responsabilidade, sendo por natureza e essência soberano, tendo só por objeto os mais nobres e puros atos da soberania, insuscetíveis de mal positivo, não encontrando em seu exercício vontades refratárias, pois que tem este lugar sobre os mais poderes políticos – altas vontades morais, inteligentes, constitucionais, incapazes de oposição a atos de legal constitucionalidade. Do outro é a responsabilidade natural e necessária, e o exercício excedente à capacidade de um só indivíduo.
>
> Tendo por objeto assuntos somenos de soberania, múltiplos, mais ou menos complicados com interesses particulares, e susceptíveis de bem, e de mal, encontrando por isto vontades refratárias, que necessário é-lhe obrigar para fazer-se obedecer, não corresponde à alta dignidade da coroa, nem pode esta exercê-lo, sendo, como é, inviolável e sagrada.

Exercita-o, por conseguinte o Imperador pelos seus ministros de estado, como chefe do mesmo poder. O Imperador é a vontade que quer a execução da constituição e das leis: os ministros – os braços, que livremente conformes a executam.

Sendo a unidade própria da execução; e, por suas imensas funções, dependendo o Poder Executivo da pluralidade, combinado ficam destes dois diferentes elementos, personificando o Imperador o primeiro, como chefe, e seus ministros de estado o segundo.

O Imperador é conseguintemente a vontade, que preside a ação ministerial, ação livre, como o mesmo poder de que faz parte, a fim de que fielmente execute a constituição e as leis, e dirija o estado pelas vias que melhor conduzem a seus destines. A natureza do poder não permite-lhe que privativamente o exerça, nem a liberdade do mesmo, e a responsabilidade que é-lhe inerente consente que o exerça por meio de ministros "seus", seus meros agentes e medianeiros. Imprópria e falsamente assim são qualificados os ministros de estado, pelos quais na conformidade constitucional exercita o Imperador o Poder Executivo. Tal caráter não resulta-lhes da liberdade com que a coroa os nomeia e demite, visto como o não faz na qualidade de chefe do mesmo poder, mas no exercício do Poder Moderador para manter a independência, equilíbrio e harmonia dos poderes políticos.

Se as palavras e frases da constituição o Imperador é o chefe do Poder Executivo e o "exercita" pelos seus ministros de estado – os ministros referendarão ou assinarão todos os atos do Poder Executivo, sem o que não poderão ter execução, deixassem dúvida de serem os ministros coparticipantes do dito poder, a desvaneceria o fato de serem eles nomeados e demitidos pelo Imperador, não como chefe do mesmo poder, mas no exercício do Poder Moderador, que lhe é privativo. Em tal caso só para com o Imperador seriam responsáveis, como seus meros agentes, meros instrumentos, e não para com a nação; e responsáveis só pela fidelidade no cumprimento dos atos executivos, e não pela moralidade dos mesmos, visto como neles nenhuma parte e liberdade tinham. Semelhante responsabilidade porém é contrária aos princípios constitucionais, e à delegação nacional dos poderes políticos; e além de outras disposições constitucionais que a repelem, bem clara é a do art. 135.

A responsabilidade dos ministros, como agentes do Imperador, medianeiros dos atos do Poder Executivo, não justifica-se, nem pode somente fundar-se na liberdade que eles têm de demitirem-se: o efeito real desta doutrina e liberdade seria frequentes demissões ministeriais com detrimento do poder, e dos interesses públicos.

No plano da constituição próprio do sistema monárquico partem os atos do Poder Moderador imediata, e privativamente da coroa; e pertencem aos ministros os atos do Poder Executivo. Estes sem terem parte nos primeiros, pelas razões mais de uma vez ditas, executam-nos como fiéis executores da vontade soberana, que manifesta-se com o direito de ser geralmente respeitada e obedecida. Tendo ao contrário parte nos segundos, pois que por meio deles é que o Imperador exerce o poder, e não pode nenhum ato ter execução sem a assinatura ou referenda dos ministros, responsáveis são estes em consequência da liberdade com que os exercem.

Por alcance e vantagem da posição, ou efeito da própria sabedoria podem da iniciativa imperial partir importantes atos de alçada executiva: da mesma sorte que atos moderadores procedem às vezes do conselho, ou requisição dos ministros, como condição de entrarem, ou continuarem no poder.

Não perdem por isto uns ou outros a natureza do respectivo poder, deixando de ser privativos do Imperador, ou – exercitados pelos seus ministros de estado, e conseguintemente irresponsáveis, ou responsáveis. Atos executivos há em que nenhuma parte tem o chefe do poder, e só em nome e autoridade dos ministros são expedidos. À respeito de outros, aliás de alta importância, cede a opinião imperial à dos ministros, atenta a responsabilidade que sobre eles pesa. Casos também haverá, em que a mesma responsabilidade obrigue o ministro a recusar cumprimento à ordem do Imperador vocal ou por escrito. É assim que realmente são os poderes, moderador, e executivo, poderes distintos, e livremente exercem as respectivas atribuições em utilidade pública, e garantia dos direitos dos cidadãos. Se assim fosse em França não haveria a célebre opinião que o rei reina e não governa.

Analisadas as atribuições do Poder Executivo, ficará ainda mais patente que o Imperador o não exerce privativamente – que

> os ministros não são seus meros agentes que ao contrário, sendo própria destes a ação executiva, opondo-se-lhe a vontade ou razão imperial, podem e devem os mesmos demitirem-se, não chegando a acordo que nesta conformidade, tendo os ministros a autoria e liberdade de seus atos, por isto, são responsáveis; e não porque é, e para que seja a Coroa irresponsável e sagrada.
>
> Não exercendo o Imperador privativamente o Poder Executivo, mas exercitando-o pelos seus ministros de estado, verificam-se os dois elementos, que constituem o mesmo poder vontade singular, e ação de muitos: uma, condição natural da execução; outra, condição necessária das múltiplas atribuições, dos múltiplos atos próprios do dito poder. O Imperador personifica-o como vontade, que fiel e constantemente quer a execução da constituição e das leis, a impulsão do estado a seu escopo. Personificam-no juntamente os ministros, como ação executora, como efetiva impulsão; mas ação e impulsão livre, inteligente, responsável, pois que são eles que, conformes com a vontade imperial, exercem pelo Imperador o poder. Sem privativamente exercer o Imperador o Poder Executivo, mas como chefe do mesmo, exercitando-o pelos seus ministros de estado, por meio destes governa, e por si próprio reina, privativamente exercendo o Poder Moderador – arts. 98, 99, 101, 122, 123, 124, 126 e 127. Vigiando a ação ministerial, como chefe do Poder Executivo, para que se ela não desvie de sua marcha legítima, notando-lhe as faltas e inconvenientes, fazendo aos ministros as insinuações, e indicações que proporcionam-lhe sua alta missão, e sabedoria, grande influência assim exerce no poder, mas influência sempre benéfica e desejável. Não tem portanto lugar no Brasil a máxima – o rei reina, e não governa, pois que o Imperador governa por meio de seus ministros com ação livre e responsável.

Compreendendo a missão executiva tudo que na órbita da constituição e das leis tende a oferecer liberdade, segurança, ordem e bem geral, na impossibilidade de declarar todas as atribuições que a constituem, limitou-se o legislador às principais...[30]

Esta maneira de colocar a questão mostra que no texto da Constituição e em sua interpretação que podemos considerar ortodoxa havia a consciência de que o Império do Brasil era uma verdadeira monarquia, não por haver aí um soberano, hereditário, mas

pelo fato de possuir ele importantes atribuições, não somente no que se refere ao Poder Moderador, que exercia privativamente, como no tocante ao Poder Executivo, que, a cargo dos ministros, sofria a sua "inspeção", de modo a provocar a inserção dos Interesses Seccionais e Paixões da Hora, que inspiravam os políticos, nas altas razões nacionais a cargo do Imperador. Este tinha como atribuição, no dia dos despachos e conferências por detrás do famoso reposteiro verde, conseguir que os ministros governassem em função do Bem Comum e não do seu bem particular.

Não desconhecemos o perigo inerente nesta organização, num País cujas condições sociais te mostravam tão implacavelmente hostis à democracia como o Brasil agrário do século XIX. Um Imperador faccioso e que desconhecesse a sua alta missão teria jogado o país na ditadura e na revolução. Mas, pela doutrina da monarquia, identificando-se o interesse dinástico ao futuro do país, o natural seria um Imperador que correspondesse à doutrina. Efetivamente, D. Pedro II, além de jamais ter fugido à letra e ao espírito da Constituição, quase sempre agiu de modo patriótico. E com relação a D. Isabel, temos a queda de Cotegipe e a chamada de João Alfredo – ela encarnou, verdadeiramente, a soberania nacional naquele gesto magnífico que, por si, teria justificado tudo. Aliás, pouco se fez, da parte dos políticos partidários, para tomar desnecessário o emprego muito frequente da dupla função imperial. Se os presidentes de Conselho deixassem de lado a prática instituída pelos liberais, de fazer dos presidentes de província órgãos e agentes do governo central para dar vitória ao partido no poder, se se mantivesse o espírito do "Regresso", de neutralidade da política (e os conservadores não agiram melhor que os liberais), muita coisa se evitaria. De qualquer modo, com o incremento da população e o desenvolvimento econômico e cultural do país, ficaria afastada a principal causa do mal verberado pelo nome de "poder pessoal": com eleições autênticas e câmaras verdadeiramente representativas, uma jogada como a de julho d1868 seria impossível, pois o eleitorado poria as coisas em seus lugares. E com isto, tudo está dito.

A respeito do grande tema da posição do Imperador no quadro político brasileiro – e o Brasil era essencialmente um país de governo monárquico, e não acidentalmente, como disse Rui Barbosa – há uma página do visconde de Uruguai, que coloca o termo com perfeição e clareza, encerrando, por assim dizer, o debate:

A Constituição emprega umas vezes a palavra Imperador, e outras estas – Poder Executivo – porque são diversas, e as faz diversas, e tem diverso alcance.

O Imperador é representante da nação, e seu primeiro representante, arts. 11 e 98 da Constituição. O Poder Executivo não o é.

O Imperador exerce o Poder Moderador privativamente, por uma delegação da nação, como chefe supremo dela, como seu primeiro Representante, e não como chefe do Poder Executivo. Prova evidente de que a Constituição quis separar completamente o Poder Moderador do Executivo.

Não seria uma contradição palmar separar a Constituição completamente o Poder Moderador do Executivo, e reuni-los depois pela referenda, tornando por ela e pela responsabilidade o primeiro dependente do segundo?

O Imperador não é o Poder Executivo, não constitui por si só o Poder Executivo. É simplesmente o chefe do Poder Executivo. Não confundamos a parte com o todo. É o chefe de um corpo composto de agentes de cuja referenda dependem os atos desse Poder, e sem a qual não podem ser executados. Por mais importante que seja a parte que possa caber ao Imperador como chefe do Poder Executivo nesse corpo, não é ele o mesmo corpo. Os ministros, por isso mesmo que são responsáveis, não podem ser agentes passivos. Podem dizer ao seu chefe – eu sou o responsável, e não tomo sobre mim essa responsabilidade.

O Imperador não é portanto o Poder Executivo. Aplicai a referenda e a responsabilidade aos atos do Poder Moderador, o Imperador, pelas mesmas razões, não será também o Poder Moderador, mas simplesmente chefe do Poder Moderador. Ora isso é contra a Constituição.

A Constituição distingue formalmente no Imperador o primeiro representante e chefe supremo da nação, a quem ela delegou privativamente as atribuições que formam o Poder Moderador, e o chefe do Poder Executivo.

Esta distinção é importantíssima na nossa Constituição, e é mais uma prova da sua grande sabedoria.

Como chefe do Poder Executivo, com ministros responsáveis, o Imperador acompanha, discutindo, fazendo observações,

> cedendo até certo ponto o movimento, que as maiorias que dominam nas câmaras imprimem aos negócios, movimento que não deve contrariar, principalmente quando conveniente e justo, conforme a opinião nacional, e necessário para que o governo se mantenha, segundo as condições do sistema representativo. Deve então deixar governar os ministros naquilo que lhes compete e pelo que respondem. O Imperador como chefe fiscaliza, observa, dirige o Conselho, atendendo sempre a que os ministros são responsáveis.
>
> Mas quando vê que o movimento que os ministros ou a maioria da Câmara dos Deputados querem imprimir aos negócios vai além da justa meta; que vai causar sérios males difíceis de remediar depois; que não é conforme à opinião nacional; que há desacordo entre as câmaras e o Ministério; que os ministros responsáveis não têm mais força necessária para gerir os negócios com vantagem pública, intervém como Poder Moderador, e restabelece a ordem e a harmonia, põe as coisas no pé em que devem estar pelo exercício das atribuições independentes desse Poder.[31]

E como conclusão, estas palavras que não são apenas do doutrinário, mas a informação histórica de antigo ministro, com participação em gabinetes expressamente designados, e uma antevisão da crise final, nascida do eclipse da ação imperial:

> A opinião geral e a dm nossos principais homens de Estado, como Já vimos, tem sido que os atos do Poder Moderador são exequíveis sem referenda.
>
> Quando a Câmara dos Deputados foi levada, indiretamente, a pronunciar-se sobre esta questão, consagrou essa inteligência, como tivemos ocasião de ver.
>
> Nenhum ministro, nem ainda os poucos (creio que são só dois) que sustentaram a opinião contrária nas câmaras, promoveram a solução da questão, nesse sentido, estando no poder, e em imediatas relações com o Poder Moderador.
>
> No exercício do Poder Moderador tem sempre havido acordo entre esse poder e os ministros do Executivo. Talvez em algum caso houvessem transações, concessões voluntárias recíprocas. O certo é que tem havido acordo, e as referendas o provam.

Talvez mesmo que quase todos, senão todos os atos do Poder Moderador tenham sido solicitados, e propostos pelos ministros, o que lhes é lícito, e é muito conveniente. Prova a harmonia dos poderes.

Não tem portanto aparecido necessidade de prescindir o Poder Moderador da referenda.

Se algumas pequenas crises têm aparecido, têm elas tido um desenlace constitucional e prudente.

E por quê?

Porque os ministérios não têm procurado dominar a Coroa, e não a podem dominar.

E por que não têm os ministérios procurado dominar a Coroa? Por que a não podem dominar?

Porque a Constituição constituiu o Poder Moderador independente. Porque constituiu-o não satélite dos ministros, mas 1º representante da nação, e fez dele um ente inteligente e livre.

A questão, porém, tem um alcance imenso.

Refundi o Poder Moderador no Executivo.

Ponde o exercício de suas atribuições na absoluta dependência dos ministros, e as coisas mudarão completamente.

Tereis dado um grande passo para a aniquilação da monarquia no Brasil.

A nossa Constituição ficará transformada nas Cartas Francesas de 1814 e 1830, e terá a mesma sorte que elas tiveram.

A Coroa perderá a maior parte do seu prestígio e força.

O Imperador não será mais o primeiro representante da nação, como o fez a Constituição.

Os ministros hão de procurar pôr-se acima da Coroa.

Dar-se-ão entre a Coroa e os ministros as lutas surdas, dar-se-ão as intrigas, e enredos parlamentares que tanto assinalaram os últimos tempos da realeza constitucional na França. Dependendo os ministros unicamente das maiorias tudo hão de sacrificar para ajeitá-las, a fim de com elas pesarem sobre a Coroa. Há de se tornar para eles necessidade indeclinável a de intervir nas eleições para formar maiorias.

A corrupção que daí necessariamente vem, há de acabar de abismar o país.

Há de desaparecer, com os ciúmes e as lutas intestinas, o acordo e a harmonia que tem reinado entre a Coroa e os ministros.

Se a nação estiver dividida em partidos encarniçados, se estiver no poder um partido opressor, não haverá um poder superior, independente, sobranceiro às paixões, que valha aos oprimidos.

Durante os ministérios de 23 de março de 1841, e de 2 de fevereiro de 1844, a Coroa procurou sempre moderar as reações, e atenuar as asperezas da posição dos vencidos. Pois bem, os vencedores queixavam-se de obstáculos postos à aniquilação de seus adversários. Os vencidos queixavam-se por não serem embaraçadas todas as medidas, e pela existência e conservação, no poder, dos seus contrários.

Quando se pretende que, conforme a Constituição, os atos do Poder Moderador sejam exequíveis sem a referenda, e sem a responsabilidade, quer legal, quer moral dos ministros, não se quer excluir sempre os ministros, e a sua responsabilidade moral, não se pretende que cada poder marche para seu lado em direções diversas. Semelhante pretensão seria absurda e funesta.

O que se pretende é que fique bem entendido e patente que havendo desacordo entre os poderes, e portanto em casos extraordinários, quando perigar a independência dos poderes, quando estiver perturbado o seu equilíbrio e harmonia (hipóteses da Constituição), possa o Poder Moderador, coberto pelo Conselho de Estado, obrar eficazmente como e nos termos que a mesma Constituição determinou, e que ninguém possa obstar à execução de seus atos, com o fundamento de que não estão revestidos da referenda dos ministros de outro poder.

Quer-se que, sobretudo nas grandes crises, a Coroa tenha a necessária largueza e força para evitar ou fazer abortar as revoluções.

E embora os ministros referendem e façam executar os atos do Poder Moderador que solicitam, aconselham, ou aceitam, e assumam a responsabilidade moral que deles possa resultar, o saber-se que no caso de desacordo, nas circunstâncias

> extraordinárias que supõe o art. 98 da Constituição, pode o Poder Moderador prescindir da referenda, e que o ato obriga e é exequível sem ela, dá grande força moral e prestígio à Coroa. Esse prestígio e força moral é a maior necessidade da nossa época.[32]

O Império, segundo os estadistas conservadores, que, realmente, lideraram o pensamento e a ação durante as épocas principais do reinado de D. Pedro II, não era uma espécie de plágio, de macaqueação do parlamentarismo vitoriano – era um regime *sui generis*, que continha um gabinete responsável perante a representação nacional para comandar o Poder Executivo, mas que continha, também, um poder soberano, neutro e suprapartidário, atribuído privativamente ao Imperador.

Havia, de fato, um "governo de gabinete", responsável pelo Executivo, mas não havia a aplicação literal da fórmula liberal os "luzias" tinham razão ao considerarem inadequado o parlamentarismo imperial; os conservadores alegavam a Constituição e a situação real do país, que não permitiriam sonhos muito azuis...

A respeito do assunto e com exemplo de que os líderes conservadores mais abalizados não se entusiasmavam com uma aplicação muito extensa das doutrinas europeias de "governo de maiorias", cite-se o visconde de Uruguai:

> É fora de dúvida que contestar às câmaras uma influência decisiva sobre a formação dos ministérios, ou exigir dos ministros que sejam fortes sem o apoio delas, é recusar o governo representativo.
>
> Porém entre essa recusa, e o governo exclusivo, completo e absoluto das maiorias, há grande distância.
>
> O governo exclusivo das maiorias das câmaras traz gravíssimos inconvenientes, e salvas circunstâncias raras e excepcionais, e em certos países, é impraticável.
>
> Além disso a nossa Constituição o não quis.

Vejamos.

> Não é possível manter maiorias sem chefes, e quando elas governam exclusivamente assumem, bem como seus chefes, urna importância extraordinária. Os chefes irresponsáveis de maiorias tendem muito a individualizar, e a reconcentrarem-se

> na sua laboriosa tarefa de angariar adesões, de sustentar a sua influência pessoal, de obter favores para os que lhes dão força, de vingar-se dos que os abandonam ou resistem. Tornam-se muitas vezes caprichosos e intolerantes. Preocupados do seu trabalho de ajeitar, disciplinar e de conservar satisfeitas e arregimentadas as maiorias, descuidam-se ou põem de lado os interesses das massas e os gerais da nação. O enredo parlamentar absorve tudo.
>
> O governo exclusivo das maiorias parlamentares não pode apresentar estabilidade, porque está muito sujeito à deslocação das vontades e interesses, e mesmo aos caprichos e desavenças dos que as compõem e as dirigem.
>
> É uma luta permanente, essencial condição da sua existência, e essa luta por fim afrouxa, e nem pode durar sempre.
>
> Logo que a sociedade cansa, e se aborrece dessas lutas, logo que as suas causas desaparecem, ou minguam, logo que as feições dos partidos deixam de ser bem distintas e bem pronunciadas, logo que há mais ou menos acordo sobre princípios e interesses políticos essenciais, logo que esses princípios e interesses não estão em perigo, a antiga disciplina dos partidos afrouxa e perde-se, e torna-se o governo exclusivo das maiorias parlamentares impraticável.
>
> Então e as maiorias fraccionam-se em grupos, cada um com seus chefes. Não é mais possível formar ministérios inteiriços. Daí a necessidade de coalizões, as quais somente podem dar ministérios fracos, para os quais cada dia é véspera de queda.[33]

Na prática, tivemos as vantagens do parlamentarismo, tudo vivendo como se, realmente, as coisas seguissem as teorias de Bagehot e outros clássicos da época. Mais não podia ser, já que as condições reais da sociedade brasileira não permitiriam eleições autênticas e representativas, que, se dependem de leis, do regime da vontade dos homens, exigem concentração demográfica, ligações entre os povos, facilidade de comunicações – urbanização, em suma: a política é coisa de cidades, até etimologicamente e para haver democracia, impõe-se haver o *Demos*, uma realidade que nasce da convivência. E, como prova, as eleições mineiras no Império, sempre equilibradas, sempre autênticas, sem efeito a influência governamental – e isto devido ao equilíbrio entre o campo e a cidade, desde o “ciclo do ouro”.

Textos como ainda revelam que o visconde de Uruguai, como os demais conservadores, escapava da alienação tão comum nas elites brasileiras, que fazem política, teórica ou prática, pensando nos outros países, mas sem considerar a realidade brasileira.

3. A "oposição de Sua Majestade"

A seção 4 do Capítulo III do *Tratado de direito público* do marquês de São Vicente traz a epígrafe significativa – "da oposição ao ministério". O assunto é ver ado no capítulo destinado às atribuições e organização do conselho de ministros e com muita justeza Pimenta Bueno fala em oposição "ao" ministério, pois a oposição ao Imperador, como fizeram alguns e ilustres chefes liberais, vinha a dar numa espécie de beco sem saída constitucional.

Duas espécies de oposição considera o venerando jurista: a "constitucional" e a "sistemática".

O conceito de oposição constitucional era solene e magnífico:

> A oposição que forma-se, que agita suas ideias por amor dos princípios, pela força de suas convicções sinceras, pelo serviço leal das instituições nacionais, e do país, que aspira os progressos sociais, a glória de sua pátria, a sua prosperidade, faz um importante e verdadeiro serviço.
>
> Ela não terá jamais em vista desmoralizar os princípios reais do governo, os princípios da ordem, pelo contrário, procurará esclarecer e orientar o pensamento público, conquistar a maioria. Não combaterá o governo em medida alguma útil, pelo contrário, dar-lhe-á em tais casos o seu voto, pois que será favorável ao bem público; não plantará um mau precedente ou mau princípio, pois temerá que reverta contra si própria, quando chamada ao poder; não iludirá o povo com vãs promessas para não ficar em falta ou descrédito.
>
> Esta oposição merece o nome de constitucional, pois que dirige seus esforços no intuito de fiscalizar a ação do governo, de reclamar contra toda a violação das garantias sociais, contra os prejuízos dos interesses públicos abandonados ou sacrificados.
>
> Sua linguagem deve por isso mesmo, posto que enérgica, ser decente e sisuda, grave e refletida. É a oposição que conquista,

> que se prepara para o poder, que presta serviço valioso e cuja falta se faz sentir e adultera o sistema representativo, fazendo-o cair em frouxidão e marasmo, em uma atonia muito prejudicial, como já temos experimentado. O ministério então abusa, nasce a descrença, e um descontentamento geral que enerva a vida política e pode dar resultados prejudiciais.[34]

E a sistemática? É uma oposição que se move "por paixões mesquinhas ou pessoais, ou de pura ambição do poder, que não escolhe meios, que por sistema opõe-se sempre ao governo, ainda quando ele tem a razão de sua parte, ainda quando o seu pensamento é útil, essa é uma verdadeira calamidade pública. Ela desmoraliza a si própria e ao poder, os princípios do governo e a ordem pública" (...) "Não reflete, não cura das futuras consequências, olvida-se do país, atende somente suas pequenas paixões, ou a sede de mando".[35]

Mais adiante, diz Pimenta Bueno:

> É do dever dos ministros atender às reclamações de uma oposição constitucional, respeitá-la, corrigir os seus atos políticos, ou administrativos, desde que elas se mostram fundadas...[36] Mas, naturalmente, combater a oposição sistemática. Não advertiu o sábio jurista que, para os governantes, toda oposição é sistemática, e para os oposicionistas, é sempre mais do que constitucional...

Notas

1 Pior do que o texto só a sua justificação pelo desembargador Joaquim Rodrigues de Sousa (*Análise e comentário da Constituição,* v. I, p. 199). Cabia ao Estado, pela doutrina aí exposta, fazer a necessária triagem nos documentos pontifícios, para vedar a entrada do que não fosse estritamente "espiritual".

2 A doutrina pode ser vista no citado ensaio do desembargador Rodrigues de Sousa, v. 11, p. 178.

"O Imperador externa e internacionalmente representa a nação como seu chefe e primeiro representante (...) Não é, porém, na mesma qualidade e caráter, senão como chefe do Poder Executivo, que compete-lhe dirigir pelos seus ministros de Estado as negociações com as nações estrangeiras. Não são atos que por alta soberania e bons efeitos naturais possa e deva, no dito caráter, exercer, como Poder Moderador. Ao contrário, suscetíveis de dificuldades e desvantagens, pertencem à divisão executiva na conformidade da Constituição, com o que ficam os grandes interesses nacionais a um tempo garantidos com o alto zelo e a solicitude do Imperador e a responsabilidade dos ministros de Estado".

3 Na Inglaterra, em teoria, isto pertence à prerrogativa.

4 Eram as seguintes as atribuições do Executivo:

1º Convocar a nova Assembleia Geral no dia 3 de junho do terceiro ano da legislatura existente;

2º Nomear Bispos, e prover os benefícios eclesiásticos;

3º Nomear magistrados;

4º Prover os mais empregos civis e políticos;

5º Nomear os comandantes da força de terra e mar, e removê-los quando assim o pedir o serviço da nação;

6º Nomear embaixadores e mais agentes diplomáticos e comerciais;

7º Dirigir as negociações políticas com as nações estrangeiras;

8º Fazer tratados de aliança ofensiva e defensiva, de subsidio e comércio, levando-os, depois de concluídos, ao conhecimento da Assembleia Geral, quando o interesse e a segurança do Estado o permitirem. Se os tratados, concluídos em tempo de paz, envolverem cessão ou troca de território do Império, ou de possessões a que o Império tenha direito, não serão ratificados sem terem sido aprovados pela Assembleia Geral;

9º Declarar a guerra e fazer a paz, participando à Assembleia as comunicações que forem compatíveis com o interesse e segurança do Estado;

10º Conceder cartas de naturalização na forma da lei;

11º Conceder títulos, honras, ordens militares, e distinções em recompensa de serviços feitos ao Estado, dependendo as mercês pecuniárias da aprovação da Assembleia, quando não estiverem já designadas e taxadas por lei;

12º Expedir os decretos, instruções e regulamentos à boa execução das leis;

13º Decretar a aplicação dos rendimentos destinados pelas Assembleias aos vários ramos da pública administração;

14º Conceder ou negar o beneplácito aos decretos dos Concílios e letras apostólicas, e quaisquer outras constituições eclesiásticas que se não opuserem à Constituição; e precedendo aprovação da Assembleia se contiverem disposição geral;

15º Prover a tudo que for concernente à segurança interna e externa do Estado, na forma da Constituição.

5 Op. cit. Título VI, Capítulo I-II, IV, passim.

6 Ibidem, v. I, p. 244.

7 Ibidem, v. I, p. 251.

8 D. Pedro II, em seus *Conselhos à regente*, revela seu ponto de vista a respeito da nomeação de presidentes de província: não queria que fossem escolhidos entre os deputados, nem com finalidades puramente eleitorais. Depreende-se das várias referências ao assunto neste e em outros documentos particulares do Imperador que ele atribula a instabilidade das presidências ao fato de serem os presidentes escolhidos na Câmara dos Deputados. A transformação das presidências em cargos puramente administrativos, cara ao Imperador, era vivamente combatida pelos liberais, como demonstra o discurso de Martinho Campos que citaremos em outro local.

9 A respeito de títulos e empregos, eis o que D. Pedro II aconselha à filha: "Cumpre não indicar pessoas para cargos ou graças aos ministros, exceto em circunstâncias muito especiais de maior proveito público em proceder de modo contrário; porém, deve – opor-se, mas pela forma que já aconselhei, a qualquer indicação feita por ministro, apresentando as razões em contrário, quando o exigir o bem público".

10 Ibidem, v. I, p. 269.

11 Ibidem, v. I, p. 269.

12 Em nosso ensaio sobre *A libertação do liberalismo,* p. 91 a 110, tentamos um desenvolvimento das sugestões tomistas acerca da aplicação à teoria política da – série dos atos humanos: *consilium* e *consensus*, *iudicium* e *electio*, *imperium* e *usus;* colocados, em pares de atos de inteligência e vontade, em três planos sucessivos: os órgãos políticos da coletividade como tal; órgãos comuns ao Estado e ao povo (parlamentos) e órgãos do Estado como tal.

13 Confessa o Imperador à filha: "Terei incomodado alguns ministros com o cumprimento do dever que tenho, como chefe do Poder Executivo pela Constituição, de apreciar os atos dos ministros, porém não me acusa a consciência de ter concorrido voluntariamente para a retirada do Ministério, senão nesses três casos, e, pelo contrário, a muitos tenho – procurado convencer de que lhes cumpria continuar no poder". (Os casos citados são: a queda de Paraná, em 1843, a de Abaeté, em 1859, e a de Zacarias, em 1868).

14 *Direito administrativo,* citado, v. II, p. 48 e 54.

15 Ver Alceu Amoroso Lima, *Pela cristianização da Idade Nova*, Rio, 1946, v. II, p. 167: "Temos, finalmente, uma última modalidade: a do Estado suprapartidário, isto é, em que o governo não seja uma representação de todos os partidos, mas sim um corpo permanente que se coloque acima do jogo dos partidos como se faz teoricamente nas monarquias, em que o jogo e a rotação dos partidos garantem a livre manifestação da vontade do povo, ao passo que a independência daquilo que entre nós se chamou o Poder Moderador garante a necessária estabilidade e a autonomia do Estado, em face da luta, quase sempre impiedosa e por vezes turbulenta, dos partidos. A monarquia, Estado normalmente suprapartidário, é tão legítima quanto a república, Estado normalmente multipartidário".

Maritain, em *Os direitos do homem e a lei natural,* Rio, 1940, p. 114, diz: "O que se exige de uma nova democracia, não é abolição dos partidos políticos; é que se regule a constituição das assembleias legislativas e dos órgãos do governo, de tal sorte que estes, embora submetidos ao controle das assembleias em matérias de interesse maior, sejam subtraídos ao domínio dos partidos". Se o filósofo tomista conhecesse a Constituição de 1824, indicaria o principio do Poder Moderador, o Conselho de Estado e o Senado como exemplos práticos de realização de sua sugestão.

16 Discurso no Senado em 10 de julho de 1841.

17 *Os direitos do homem e a lei natural*, p. 114. E, também, a definição anteriormente citada de governos suprapartidários, de Alceu Amoroso Lima.

18 Heitor Lira, *História de D. Pedro II,* S. Paulo, 1938-1940, v. II, p. 153.

19 O Império começou com as seguintes pastas: Império e Estrangeiros; Fazenda; Guerra; Marinha; Justiça. Em 12 de outubro de 1823 criava-se a pasta dos Estrangeiros, em 28 de julho de 1860, a da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

Comentando, nos seus *Conselhos à regente*, a tendência de muitos gabinetes de apresentar as propostas orçamentárias inexatas, conclui: "Cumpre (...) concorrer para a maior economia, que não consiste em gastar pouco, mas de modo o mais produtivo. Para isso convém que seja quase sempre presidente do Conselho o ministro da Fazenda, para que esse ministério, onde se regulariza e examina por fim toda a despesa, tenha mais prestígio em relação aos outros ministérios".

Convém assinalar que este ponto de vista está dentro da melhor tradição do parlamentarismo inglês – o primeiro ministro é o ministro da Fazenda, o fiscal do Parlamento junto ao Tesouro.

20 "A Presidência do Conselho entre nós envolveu uma dupla delegação: a do Imperador e a da Câmara" (Tavares de Lira). Um gabinete podia cair por uma demonstração de desconfiança da Coroa ou do Parlamento. Na prática a confiança imperial gozava de preferência, pelas notórias deficiências de nossos costumes eleitorais. Para sanar o mal impunham-se (ou impõem-se, pois não estamos longe da situação de um século atrás) três condições: uma boa lei eleitoral; a abolição das condições econômicas e morais que permitem a proliferação de conhecidas formas de corrupção eleitoral; coragem de perder a eleição por amor aos princípios. De qualquer modo, porém, o fato de ser o gabinete responsável perante duas entidades distintas, e a ambas dever explicações, só poderia ser vantajoso como processo de aperfeiçoamento de costumes políticos e de respeito á coisa pública. Não nos esqueçamos a propósito, que, na Inglaterra, a teoria do regime não se afasta muito do que se fazia no Brasil: o soberano nomeia ou demite os ministros, aconselhado pelo Primeiro ministro. Se o monarca pretende impor a sua vontade além de um limite razoável, não terá ministros para votar-lhe fundos: será a revolução.

Assim funciona o governo britânico, no qual o "Premier" é, apenas, "a pessoa ocupando o cargo popularmente conhecido como primeiro ministro". (Mais detalhes em Jennings, *The cabinet government,* principalmente capítulos II, III, VIII, IX, XII e XIII).

21 Sobre a matéria há uma obra clássica: Tavares de Lira, *A presidência e os presidentes de conselho,* RIHGB, tomo 94 (1923), v. 148, Rio, 1927.

22 Naturalmente não houve tempo, nem experiência, para que se retirassem todas as consequências úteis do princípio constitucional. A administração pública brasileira estava dando os seus primeiros passos e muitas coisas somente se compreenderiam depois.

23 *Direito público*, citado, p. 215.

24 *O Poder Moderador*, p. 303.

25 *Loc. cit.,* p. 24-25.

26 Diário citado por Mary Wilhelmine Williams, *The Hispanic American Historical Review,* v. XII, nº 13.

27 *Conselhos à regente*, capítulo intitulado Relações com os ministros.

28 *Direito público,* p. 213.

29 Ibidem, p. 228. A pesquisa posterior acentua sempre a justeza (e a justiça) destas observações de Joaquim Nabuco: "A verdade é que o Imperador nunca quis fazer de seus ministros instrumentos; para isto seria preciso que ele quisesse governar por si, o que ele não podia fazer" (...) "O Imperador exercia, sim, uma espécie de censura e de superintendência geral; era o crítico do seu governo" (...) "O governo era deles (dos ministros) em todos os seus detalhes, limitando-se o Imperador a observações e Indicações que eles aceitavam na medida que lhes parecia conveniente, porque nunca tinham caráter de imposições. O que se dava é que perante o governo era ele o procurador da oposição no que tinham de legítimo e fundado as queixas e censuras desta; que ele não se identificava com o partido dominante e revestia-se sempre da imparcialidade e frieza do Poder que a Constituição mesma chamara de Moderador". (...) "Em virtude desse caráter arbitral supremo, de que não se despia nunca, o Imperador tornava-se o fiscal severo e exigente do pacto, para assim dizer, que fazia com cada ministério; todos eles subiam ao poder com um certo compromisso, ou tácito ou expresso, com ele, com o Parlamento, ou com o país, e desse compromisso ele não deixava nenhum escapar. Era assim uma espécie de guarda, ao mesmo tempo, de uma certa tradição de governo superior aos partidos e protetor das oposições, da qual fazia uma mônita constitucional não escrita, e do programa político a que dera sua aprovação. (...) Uma vez que os gabinetes se conservassem fiéis à ideia em nome da qual se tinham organizado, ele relevava-lhes todas as faltas e insuficiências; a sua desconfiança começava no momento em que os via dispostos a quebrar a escada de que se serviram para chegar ao poder" (*Um estadista do Império*, v. I, p. 345-347, da edição de 1949).

30 Desembargador J. Rodrigues de Sousa, *Análise e comentário da Constituição Política do Império do Brasil,* S. Luís, 1869-1870, p. 158-163.

Com isto ficam respondidas as dúvidas do prof. Pedro Otávio Carneiro da Cunha, que, em lúcidas análises n a *História da civilização brasileira,* dirigida por Sérgio Buarque de Holanda, considera uma infidelidade ao espírito de Benjamim Constant esta solução. Mas os redatores da Constituição tinham as suas razões para isto...

O prof. Pedro Otávio Carneiro da Cunha (*História*, v. II, 1º, p. 259) fala-nos em "doutrina truncada" – talvez, antes, "doutrina adaptada". Benjamim Constant pensava na França: os conselheiros de D. Pedro I tinham o Brasil diante dos olhos, um país agrário, escravagista e despovoado. Parlamentarismo, governo ministerial, num país assim?...

31 *Direito administrativo*, v. II, p. 54-56.

32 Ibidem, v. II, p. 110-111.

33 Ibidem, v. II, p. 146-148. Sobre a hipertrofia da Presidência do Conselho nos últimos anos do reinado de D. Pedro II, apresentamos alguns elementos elucidativos em *O presidencialismo no Brasil* (Rio, 1962).

34 *Direito público brasileiro,* p. 266.

35 Ibidem, p. 267.

36 Ibidem, p. 267.

CAPÍTULO IX
A ORGANIZAÇÃO MILITAR

Não é nossa intenção fazer a história militar do Império: escaparia completamente aos objetivos e às dimensões do presente ensaio e estaria fora do campo de nossa especialidade. Desejamos, apenas, indicar a posição das Forças Armadas no mecanismo do governo brasileiro, e dar, resumidamente, a estrutura militar dos últimos anos da monarquia.

No que se refere aos assuntos da defesa nacional – inclusive relações internacionais – a organização do Império não destoaria do que tem sido a praxe e os costumes em todas as monarquias: são tarefas particulares do soberano. Já eram atribuições reais antes da formação do Estado moderno, e o parlamentarismo, em geral, reconhece a primazia da Coroa nestas matérias. Mesmo na Inglaterra existe uma certa autonomia das Forças Armadas em face do gabinete e a conservação da hierarquia direta entre o rei e os militares. Não é significativa a evolução que se deu ultimamente na Inglaterra, coincidindo com o renascimento do prestígio da monarquia, evolução que se caracterizou pela criação do Ministério da Defesa, e com a exclusão dos ministérios militares do conjunto de membros do gabinete? Existem órgãos supremos da vida militar (Almirantado, Conselho do Exército, Estado Maior da Aeronáutica, etc.), representados no gabinete pelo ministro da defesa.[1]

O Império, até certa altura, pelo menos, não destoaria do esquema tradicional – o Imperador era o generalíssimo e usava fardas especiais, diferentes, aliás, das dos oficiais generais do Exército e da Marinha.[2]

Mas já por ocasião da guerra do Paraguai surgiam conflitos e desentendimentos entre chefes militares e gabinetes. Principalmente entre oficiais do Exército e gabinetes, já que a Marinha sempre se colocou fora da política, evitando, inclusive, as influências dos fatores sociais e ideológicos que iriam singularizar o Exército nos últimos anos da monarquia.[3] Estes conflitos nasceriam de uma alarmante e exagerada concepção do regime parlamentar que, além de contradizer a realidade da organização política do Império, iria ultrapassar a prática da própria Inglaterra. O ministro da Marinha

Britânica, *the first lord of the admiralty*, é, apenas, um dos "lordes do mar", um dos membros do Almirantado, conselho composto de almirantes e de um "secretário parlamentar e financeiro" e um "lorde civil". Uma boa organização militar em regime de gabinete funda-se na distinção entre a *secretaria de Estado*, entregue a um ministro de Estado (membro do gabinete, e "político", portanto, ou representado no gabinete pelo ministro da defesa, sendo "apolítico", então), e a tropa, chefiada pelo Estado Maior e diretamente ligada ao monarca. O incremento do parlamentarismo nos últimos anos do Império, em consequência da redução de atividades do Imperador ou da condição feminina da Princesa Imperial, além das nótorias influências da propaganda política no meio militar, eis as causas da crise final.[4]

A estrutura dos corpos militares não sofreu alterações substanciais ao longo do Império, principalmente após a organização definitiva de 1840. A base consistia no batalhão de fuzileiros e no batalhão de caçadores para a infantaria, no regimento de cavalaria para esta arma, e nos regimentos de artilharia. Em 1889 a situação era: 13.152 homens, divididos por dois batalhões de engenharia, quatro regimentos de artilharia de campanha, quatro batalhões de posição, 10 regimentos de cavalaria ligeira e 30 batalhões de infantaria. Em 1874 a artilharia sofreria uma reorganização mais ou menos ampla. A distribuição dos postos não diferia muito da que se tem conservado, exceto para os oficiais generais, um marechal do Exército, quatro tenentes-generais, oito marechais-de-campo e 16 brigadeiros. Em consequência de fatores diversos existiam 4 marechais-do-exército em 1889 – o conde d'Eu, o conde da Gávea, o visconde de Pelotas e o visconde de Beaurepaire-Rohan.

Quanto à Marinha, o nosso Corpo de Armada, em 1889, compunha-se de um almirante, dois vice-almirantes, quatro chefes de esquadra, 8 chefes de divisão, 16 capitães-de-mar-e-guerra, 29 capitães-de-fragata, 59 capitães-tenentes, 159 primeiros-tenentes, 146 segundos-tenentes. A força naval compunha-se de 9 encouraçados, 5 cruzadores, 17 canhoneiras, 8 torpedeiras, 6 navios de instrução, sendo 2 corvetas e 4 patachos; 2 vapores de guerra; 9 navios auxiliares (escunas, vapores, iates, lanchas, rebocadores), e 3.941 tripulantes. Durante a guerra do Paraguai, o nosso poderio naval seria bem maior ainda...

A decadência do espírito militar no século XIX atingiria rudemente ao Brasil e as próprias fileiras do Exército é que receberiam o impacto mais forte do antimilitarismo nelas introduzido pelo positivismo.[5]

Notas

1 Ver Sir W. Ivor Jennings, *The cabinet government,* Capítulo X e Apêndice III.

2 J. W. Rodrigues, Fardas do Reino Unido e do Império, *Anuário do Museu Imperial,* v. XI, p. 27 e seguintes.

3 O Exército sofreria, nos últimos decênios do século XIX, as seguintes influências: rápida renovação dos quadros por efeito da guerra do Paraguai; a afluência de candidatos a oficiais por motivos de ordem econômica e não de vocação militar; o positivismo.

4 Ver Capítulo IV da III parte.

5 Ver *O positivismo no Brasil*, passim.

CAPÍTULO X
LEIS E DECRETOS

Merece um estudo especial, posto que sumário, a técnica legislativa do Império, ou, melhor, a forma dos atos oficiais. Destes os mais importantes eram as "leis", os "decretos executivos", os "decretos legislativos", as "cartas imperiais" e as "resoluções imperiais".

Sobre as leis já fizemos referências no local próprio, ao estudarmos o Poder Legislativo. A sua forma continha a introdução já mencionada: "Dom Pedro, por graça de Deus e unânime aclamação dos povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil: Fazemos saber a todos os nossos súditos que a assembleia geral legislativa decretou a nós queremos a seguinte lei"... e a conclusão em forma de decisão: "Mandamos portanto a todas as autoridades a quem o conhecimento e execução da referida lei pertencer que a cumpram e façam cumprir e guardar, tão exatamente como nela se contém. O secretário de estado dos negócios... a faça imprimir, publicar e correr".

Os "decretos legislativos", isto é, atos legislativos alterando, derrogando, interpretando leis anteriores, ou a respeito de providências pessoais, individuais ou coletivas, denominavam-se "resoluções" antes da sanção (ao contrário das leis propriamente ditas, que se intitulavam "decretos"). A fórmula da promulgação era:

"Hei por bem sancionar e mandar que se execute a resolução seguinte da assembleia geral legislativa" e a conclusão: "Fulano, do meu conselho, ministro e secretário de estado dos negócios... assim o tenha entendido e faça executar".

Depois vinha a ampla série de decretos, emanados uns do exercício do Poder Moderador, outros do Executivo, outros acerca da gerência dos bens e negócios da Casa Imperial. Os primeiros tinham referenda obrigatória, como vimos em lugar próprio, e os terceiros eram referendados pelo Mordomo.

Naturalmente os decretos dividiam-se em gerais ou regulamentares e individuais, ou especiais, conforme o assunto e matéria; havia decretos emanados da simples função executiva, outros originários de delegações legislativas. Convém assinalar que a faculdade, ou pelo menos o costume, das delegações legislativas era mais ampla do que hoje, algumas vezes assumindo proporções exageradas.

Decretos havia que o Imperador os expedia simplesmente, sem audiência obrigatória, do Conselho de Estado ou do Conselho de Ministros, embora os tratadistas julgassem de conveniência ouvi-los. Em compensação, muitos outros, sete para o conselheiro Ribas,[1] dependiam de tal audiência, ou de consulta a certos órgãos, como o procurador da Coroa, Soberania e Fazenda Nacional, presidentes de província, os tribunais de comércio, e outros serviços.

Havia, ainda, as "resoluções imperiais", tomadas sobre consultas do Conselho de Estado e outros órgãos análogos, como o Conselho Supremo Militar.

Por outro lado, e, finalmente, temos o vasto capítulo das "Cartas Imperiais", que versavam sobre os mais variados assuntos. Podemos defini-las como títulos passados pelo chefe de Estado a todos os que recebessem mercês de qualquer espécie: nomeações, concessões, naturalizações, ordens honoríficas, títulos de nobreza, de conselho, senatorias, etc. Em muitos casos, ou na maioria, o Imperador baixava o decreto concedendo a graça e expedia a Carta Imperial, diploma que ficava em poder do agraciado. Constituíam curiosa reminiscência das velhas "cartas régias" e eram o diploma da concessão. Recebiam, pois, destas belas e imponentes passivas os mais estranhos sujeitos e nas mais singulares – ou prosaicas – situações: se nomeados funcionários ou ministros, conselheiros, senadores ou presidentes de províncias; se naturalizados, se designados para benefícios eclesiásticos; se recebiam títulos de nobreza ou condecorações; companhias que tinham estatutos aprovados...

Devemos registrar, agora, as fórmulas de redação.

Os decretos em geral começavam com uma espécie de justificativa "atendendo a que..." e concluíam com as palavras de praxe, sobre o ministério que devia executar as determinações.

Muito variavam as cartas imperiais. Nas mais das vezes principiavam como as leis: "Dom Pedro, por graça de Deus, etc. Faço saber aos que esta minha carta virem..." E concluíam um pouco tabelioamente: "e para firmeza do que dito é, lhe mandei passar essa carta, por mim assinada e que será selada com as armas imperiais". Naturalmente as redações variavam consideravelmente, pelas categorias de mercês que eram feitas. Em alguns casos, como nas cartas senatoriais – as que mais se ambicionavam – a fórmula inicial era uma repetição das "cartas régias": "Fulano, amigo: Eu, o Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil, vos envio muito saudar"...

Um detalhe importante é o que se refere às assinaturas imperiais. Não assinava o monarca usando de seu nome. Pela tradição ibérica adotava-se o título. Convém, contudo, esclarecer certos aspectos: as leis e cartas imperiais eram assinadas pela palavra "Imperador" seguida da "rubrica", isto é, um "P" e um "I" entrelaçados e a "guarda", uma cruz de pontos, que os reis de Portugal já usavam, a lembrar o mais antigo símbolo heráldico do reino, as "quinas". Os decretos vinham firmados pela "rubrica", apenas, isto é, o complicado entrelaçamento do "P" e do "I".

Como conclusão transcreveremos na íntegra a descrição da mais importante das "cartas imperiais", a que elevava ao Senado o duplamente agraciado, pelos votos do povo e pela escolha do monarca. E, no caso, a carta senatorial de Paulino José Soares de Sousa, visconde do Uruguai, tantas vezes citado no decorrer deste ensaio:

> É um envelope não muito grande: de um lado, fecha-o o selo imperial, com uma fita de seda verde ou amarela, e duas tiras de papel que transpassam a carta, cortando em dois furos pequenos e paralelos, e que se encontram do lado oposto do envelope, onde se lê: "Pelo Imperador'', e mais abaixo: "A Paulino José Soares de Sousa". O envelope se abre e na parte de dentro do próprio envelope encontra-se a seguinte carta: "Paulino José Soa res de Sousa, de meu Conselho, Amigo. Eu o Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil vos envio muito saudar. Atendendo ao distinto merecimento, letras, e mais requisitos necessários, que concorrem na vossa pessoa, e usando da autoridade, que me compete, hei por bem, e me praz nomear-vos senador do Império. E com este emprego havereis o subsídio e gozareis de todas as honras, prerrogativas, autoridades, isenções e franquezas, que como tal vos pertencem. Escrita no Palácio do Rio de Janeiro em trinta e um de março de mil e oitocentos e quarenta e nove, vigésimo oitavo da Independência e do Império. Imperador. visconde de Montalegre.[2]

As fórmulas variavam em caso de Regência: os regentes assinavam, de seu próprio nome, se pessoas fora dos quadros da Família Imperial; neste caso se usava o título. Todos os atos, leis, decretos, cartas, e outros eram expedidos "em nome do Imperador". E muitos o foram, desde o Ato Adicional, assinado pelos regente Francisco de Lima e Silva e José Bráulio Muniz, até a Lei Áurea e o Ventre Livre, sancionados pela "princesa imperial regente".

Os arquivos e museus possuem infinitos exemplares de atos oficiais, alguns de relevante importância histórica, ou de beleza quanto à forma. Nunca se tentou, parece-nos, uma classificação de todos os tipos e fórmulas, trabalho de paciência, não destituído de valor. Ou de encanto.

Além dos atos oficiais em sentido estrito – leis e decretos convém estudar aqui, ou, melhor, indicar outros modos de manifestação da vontade ou das intenções por parte dos responsáveis pela coisa pública, pois os governos, possuindo programas, e cuidadosos de sua execução, justo que exponham ao povo e seus representantes o que pretendem fazer e o que fizeram.

Neste setor, o que havia de mais importante eram as Falas do Trono com que se abriam, ou se encerravam as sessões legislativas.

Eram documentos de pequena extensão, redigidos sob a responsabilidade do gabinete, e por intermédio dos quais o Imperador fazia ciente aos "augustos e digníssimos representantes da nação brasileira" de modo resumido, num estilo vagamente solene e empolado, e com certo otimismo, que a situação do país era tal e qual e que o governo tomaria estas ou aquelas providências. Ou, se tal fosse o caso: que determinadas providências já se encaminhavam. Lia as Falas do Trono o Imperador; em sua falta o regente: somente por motivo muito grave, delegavam-se atribuições expressas a um ministro, coisa que se deu duas vezes durante o reinado de D. Pedro II. Assim, na abertura da 2ª sessão da 16ª legislatura – e, ao mesmo tempo, encerramento da 1ª sessão – em ato que se realizou no dia 1º de junho de 1877, a princesa imperial regente delegou poderes ao ministro do Império, conselheiro Antônio da Costa Pinto e Silva, já que não o podia fazer por motivos de saúde. E Ângelo Agostini, na sua revista, caricaturou o fato: o barbado conselheiro, com a veste de gala da Princesa, lendo a Fala do Trono.[3]

Uma destas belas e significantes solenidades de abertura do Parlamento recebeu do pincel de Pedro Américo a consagração na formosa tela que mostra D. Pedro II, com trajes majestáticos, presidindo ao início dos trabalhos parlamentares, numa sessão durante o gabinete Rio Branco.

Menos expressivos, por certo, do que as Falas do Trono, eram os relatórios dos ministros, repletos, porém, de dados e informações do maior interesse. Volumosos e fartamente documentados, tais relatórios demonstravam perfeitamente a consciência e o esforço

dos governos imperiais. Hoje constituem farto material para o historiador e rico manancial de ensinamentos para o estudioso de ciências administrativas.

Assim, pelas Falas do Trono, obtinha-se uma ideia de conjunto da situação, e, pelos relatórios, os elementos especializados para o estudo das diferentes questões em seus aspectos particulares.

Igualmente, os presidentes de província faziam os seus relatórios. Amplos e minuciosos, forneciam informações completas e exaustivas sobre os diferentes assuntos de sua administração. E, também, sobre o mais que ocorria na província. Numa época de jornais pouco noticiosos, que colocavam o comentário editorial na primeira página e valiam pelo "artigo de fundo", os relatórios dos presidentes de províncias é que cuidavam de informar aos povos acerca dos temas de *fait divers*; a sua crônica policial era completa e minuciosa, de invejar a última página dos jornais modernos...

Por último, um gênero de atos oficiais de grande interesse, valor indiscutível e de grande profusão: os "avisos", que os ministros baixavam, a respeito de qualquer assunto, dirimindo dúvidas, determinando medidas, formando a jurisprudência e, mesmo, suspendendo a vigência de leis e decretos. Para o historiador, estes "avisos" constituem utilíssima fonte de informações sobre fatos, intenções e homens: o serviço que prestam, para o estudo de questões isoladas, é inestimável. Somente são ultrapassados pelos debates em Conselho de Estado, de cujas resoluções partiam decisões da maior importância.

Notas

1 Cons. A. Joaquim Ribas, op. cit., p. 222.

Considerava o Cons. Ribas obrigatória a audiência do Conselho de Ministros para os casos de abertura de créditos suplementares ou extraordinários em ocasião de recesso do Parlamento; do Conselho de Estado para remoção dos juízes de direito; do procurador da Coroa, Soberania e Fazenda Nacional para casos de concessão de privilégios de patentes de invenção e coisas do gênero; dos presidentes de província nos casos de divisão das províncias em distritos; dos tribunais de comércio, acerca de corretores e agentes de leilão; certas repartições como a junta central de higiene, a repartição de terras públicas, o Supremo Tribunal, os presidentes de província para a decretação de algumas medidas gerais e "Atos especiais de autoridade e instituição", o ministro de Estado para os assuntos de sua repartição. Em resumo, havia uma burocracia e com ela se governava como de costume em toda parte.

2 J. A. Soares de Sousa, *Vida do visconde do Uruguai*, p. 179 e seguintes.

3 D. Pedro II deixaria de comparecer à abertura da 2ª sessão da 20ª Legislatura, em 3 de maio de 1887, por motivos de saúde. Leu a "Fala do Trono" o ministro do Império, barão de Mamoré. Seria a única vez.

CAPÍTULO XI
DO IMPERADOR AO INSPETOR DE QUARTEIRÃO

1. Generalidades

Como assinala Friedrich, "um sistema constitucional que não possa funcionar eficazmente, que não possa agir com rapidez, não pode sobreviver".[1] Daí considerar como consideração essencial para o estudo de determinado tipo de organização política a compreensão de sua burocracia. Longe estamos daqueles tempos em que se tinha como superada a distinção entre o corpo social e o Estado, e que, de certo modo, se postulava o breve desaparecimento do conjunto de órgãos destinados a corporificar autoritária, compulsória e efetivamente o poder do Estado "sobre" os indivíduos. Hoje, Friedrich inicia o estudo da teoria e realidade da organização constitucional democrática pela análise da burocracia – *medula* do governo moderno – e passa, em seguida, a apreciar a força armada como condição da expansão territorial, da segurança e da sobrevivência do Estado e conclui com o estudo da função judicial base da manutenção da paz interior. O fato é que as guerras e as ditaduras de nosso tempo revelaram que os sonhos utopistas tornam-se, em certas ocasiões, extremamente perigosos, e que a nossa atitude deve ser, não a substituição da realidade pelos produtos da fantasia, mas o reconhecimento viril e realista das condições efetivas da existência da autoridade, para adaptá-las às suas finalidades essenciais.

Ora, apesar de todas as influências românticas na história do Império, não ignoravam os conselheiros, homens graves e positivos, o exato papel do poder público na sociedade e os proveitos que deviam tirar, para si e para o país, da utilização adequada da máquina estatal. Atingiram, em alguns casos, resultados excelentes, tanto mais valiosos quanto estavam em face de situações novas para as quais não existiam precedentes, ou experiências, próprias ou alheias.

A organização do poder, problema de integração e diferenciação coordenadas, enfrentava, no Império, como enfrentará, hoje, em muitos casos, as seguintes questões:

a) a diferenciação de funções, principalmente na distribuição tradicional assinalada por Friedrich: serviço civil, diplomacia, força armada e magistratura;

b) a distribuição territorial – governo geral, províncias e municípios – problema agravado no século XIX pelo fato de todas as monarquias, ou quase todas, serem unitárias e as federações, republicanas;

c) a integração da vontade popular no poder: eleições, partidos e corpos deliberantes;

d) as relações entre a Igreja e o Estado, especialmente agravadas pelo conflito, claro ou implícito, entre o caráter universalista da Igreja e o "liberalismo", o regalismo e o nacionalismo dominantes.

Toda estrutura do poder, contudo, assume três caminhos: a *hierarquia* – uma subordinação escalonada; o *paralelismo* – rumos diferentes pacificamente estabelecidos; e, o *conflito* que adquire muitas formas, a mais comum das quais é a "distorção", constituída pela subordinação de hierarquias paralelas ou o paralelismo invadindo estruturas hierárquicas. No capítulo dedicado aos órgãos de base da política apresentamos casos típicos de conflito. Nem sempre conseguiremos evitar a distorção, pois, afinal, lidamos, no caso, com alguns dos mais difíceis problemas da ciência política, aqueles em que os choques entre as realidades e as ideias são os mais comuns.

Estudaremos, neste capítulo, os temas principais relativos à matéria.

2. "O Imperador em conselho"

"O rei em seus conselhos e o povo em seus estados", rezava a velha fórmula medieval, que explica todo o mecanismo da monarquia representativa. Na realidade, segundo Jennings, o governo britânico pertence ao rei em conselho, isto é, ao soberano aconselhado por seus ministros; tecnicamente, todos os atos partem do monarca, que adota, sempre, os conselhos de seus ministros, "conselheiros obrigados". O mesmo se dá, por exemplo, com o Canadá, onde se intitula *governor geral in council* o chefe do Estado, que, aliás, baixa os seus atos em nome do rei.

Embora não se usasse muito – ou não se usasse absolutamente esta justa maneira de dizer-se (falou-se em *presidente em*

Conselho enquanto havia os conselhos de província) – o regime poderia" definir-se pela fórmula antiga: *O Imperador em seus conselhos e o povo em seus colégios eleitorais*.

O Imperador era a cabeça do corpo administrativo, a suprema inspeção da comunidade nacional sobre os órgãos do poder em funcionamento. Cabia-lhe, como vimos no lugar próprio, "privativamente" o Poder Moderador e exercia, por intermédio dos ministros, o Poder Executivo. Em virtude, porém, do caráter naturalmente "federal" de nossa organização política, o governo, isto é, o Poder Executivo, desdobrava-se em dois planos, o geral e o provincial. Tais poderes exercita-os o monarca "em seus conselhos": o Moderador, no Conselho de Estado, e o Executivo, no Conselho de Ministros (ou Gabinete), de que eram agentes os presidentes de província.

Existiam, assim, dois conselhos no Império: o Conselho de Estado, corporação de existência legal reconhecida, destinada a ser o órgão dentro do qual o Imperador cumpria as atribuições do Poder Moderador, e o Conselho de Ministros (ou Gabinete) que, muito embora possuindo um presidente oficialmente reconhecido, inexistia como órgão legal, mas, muito à moda inglesa, apenas consuetudinariamente. É significativo que Rui Barbosa, no "caso do tenente Carolino", discutisse, unicamente, as relações e atitudes do "ministro da Fazenda" com referência aos militares, enquanto que o visconde de Ouro Preto somente se colocava na posição de presidente do Conselho, de *premier.*[2]

O Conselho de Estado mereceu as nossas atenções no local próprio, assim como as questões principais no que concerne ao *cabinet government*. Limitar-nos-emos, pois, a umas anotações referentes a temas que merecem uma evidência maior.

Uma definição dentro dos estilos britânicos descreveria o gabinete como "o conjunto dos conselheiros obrigados e agentes legais do Imperador para o exercício do Poder Executivo, escolhidos de conformidade com a vontade popular expressa nas eleições". Bem, ou mal, é a tradução do sistema inglês em linguagem brasileira. Condições de ordem econômica e social davam caráter mais positivo às eleições na Inglaterra; esta a diferença essencial. Mas, se não atingimos ao ideal, a pesquisa historiográfica moderna revelou que os ingleses, também, não alcançaram o que Bagehot e outros velhos autores descreviam como sendo a *British Constitution*.

E, de qualquer modo, a definição aproximava-se mais da realidade do que muitas outras, que andam por aí...

Além disto, o *cabinet government* surgia aos poucos das lutas; será sempre inexato afirmar-se, ou negar-se, a sua existência: constituía um processo em fase de transformação. Nada melhor prova esta asserção do que significativas palavras do regente Feijó:

> A Assembleia, o governo e o Poder Judiciário todos têm atribuições marcadas na Constituição. Não confundamos os poderes do Estado: estão divididos. Não há necessidade de sujeitar-se o governo às maiorias das câmaras; estas e o governo têm meios constitucionais de se contrabalançarem para não se invadirem: é perigosíssima semelhante doutrina.

Dir-se-ia uma defesa, hoje, do presidencialismo: esse discurso foi proferido no dia 29 de maio de 1839, no Senado.

3. Os ministérios

O Poder Executivo Imperial distribuía-se, quando o Brasil se separou de Portugal, pelas seguintes secretarias de Estado: "Reino e Estrangeiro"; "Fazenda"; "Justiça"; "Guerra" e "Marinha". A partir de 13 de outubro de 1822, a pasta dos "negócios do Reino e Estrangeiros" passou a "Império e Estrangeiros". Em 12 de outubro de 1823 criava-se o "Ministério dos Negócios Estrangeiros", e em 28 de julho de 1860, o da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Quando se encerrou o regime imperial, secretarias de Estado eram, pois, Fazenda, Império, Justiça, Estrangeiros, Guerra, Marinha, Agricultura. E, se há coisa em que o Brasil tem sabido demonstrar uma certa continuidade histórica e administrativa, este será o caso. Poucos seriam os ministérios criados durante os sessenta anos de regime republicano – e todos dentro da mesma linha e do mesmo critério. Não houve, propriamente, solução de continuidade na organização do Poder Executivo nacional; e, sob certos aspectos, os presidentes da República não foram mais do que regentes eleitos, como Feijó e Olinda, cujas atribuições não diferiam muito das dos presidentes modernos. Na verdade, as secretarias de Estado imperiais não acusavam diferenças sensíveis de suas sucessoras modernas, senão as naturais alterações provenientes do crescimento e das novas condições do mundo; em geral, cuidavam dos mesmos assuntos e

resolviam os mesmos problemas. Somente a Secretaria de Estado dos Negócios do Império sofreu transformações radicais; radicalíssimas, aliás, pois desapareceu. Competia-lhe cuidar da instrução, da saúde pública, dos cultos, das ordens honoríficas. Seu nome provinha de que lhe cabiam os negócios do "Império", por oposição aos "Estrangeiros". Ao proclamar-se a República, além da denominação de "negócios interiores" para o órgão que viria suceder ao ministério que trazia o nome do regime extinto – embora, no caso, não fosse o regime, mas a área territorial ocupada pela nação – criaram também em substituição o esdrúxulo Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, dissolvido pouco depois. Afinal, o Ministério da Educação e Saúde, que se aproximava quase literalmente do antigo Ministério do Império.

Impraticável, dentro dos modestos limites desta obra, o estudo da evolução da máquina administrativa do Império, daremos, em rápido resumo, o esquema vigente nos últimos vinte anos do II Reinado, o que será, supomos, uma visão satisfatória da situação, pois não foram muitas, nem profundas, as alterações.

Secretaria de Estado dos Negócios do Império. Competiam-lhe os assuntos internos em geral: Casa Imperial, títulos e condecorações, instrução, saúde pública, negócios eclesiásticos, etc. Constava da secretaria de Estado e de órgãos subordinados. Pela reforma de 1868 assim se organizava a secretaria de Estado: um diretor geral, cinco seções e seus diretores; primeiros oficiais, segundos oficiais, amanuenses, praticantes, porteiros, contínuos e "correios" (*boys*, diríamos, hoje, pedantemente). Não raro esses graves funcionários eram condecorados e ostentavam a Ordem da Rosa em graus diversos. Competia às seções: 1ª) serviços administrativos gerais; 2ª) Casa Imperial, mercês, ordens e títulos honoríficos, relações entre os diferentes poderes (menos o Judiciário), assuntos ligados às províncias, serviço eleitoral, naturalização, etc.; 3ª) educação e saúde; 4ª) negócios eclesiásticos; 5ª) assuntos financeiros e contábeis do ministério.

Órgãos subordinados: Comissão Central Brasileira de Permutações Internacionais; escrivão de brasões e armas de nobreza e fidalguia; presidentes das províncias; Arquivo Público do Império; Academia Imperial de Medicina; Academia Imperial das Belas-Artes; Biblioteca Nacional da Corte; Capela Imperial e Catedral do Rio de Janeiro; Conservatório Dramático; Curatos e freguesias da cidade;

Cúria Episcopal; Escola de Minas de Ouro Preto; Escola Normal da Corte; Escola Politécnica; escolas públicas de instrução primária das freguesias (do Rio); Faculdades de Direito de Recife e de São Paulo; Faculdades de Medicina da Baía e do Rio; freguesias da cidade e das igrejas; Hospital Marítimo de Santa Isabel, na Jurujuba; Igreja da comunidade alemã; Igreja Episcopal Britânica; Igreja Evangélica Brasileira; Igreja Evangélica Fluminense; Igreja Presbiteriana; Imperial Colégio Pedro II; Imperial Instituto dos Meninos Cegos; Imperial Observatório Astronômico; Inspeção de Saúde do Porto; Inspetoria Geral de Higiene Pública; Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro; Instituto dos Surdos-Mudos; Instituto Vacínico; Instrução Pública; Montepio Geral dos Servidores do Estado; Seminário Episcopal de S. José.

Ministério dos Negócios da Justiça – Secretaria de Estado com organização semelhante à da anterior. Competia às seções: 1ª) Chancelaria-mor do Império, serviços administrativos e o preparo das leis para a publicação; 2ª) organização judiciária e os assuntos ligados à magistratura; 3ª) Polícia e Guarda Nacional; 4ª) assuntos contábeis e financeiros.

Órgãos subordinados: Supremo Tribunal de Justiça; Tribunais da Relação da Corte e das Províncias (em número de 11, em 1889); Junta Comercial do Rio; tribunal dos jurados da corte; distritos criminais do Rio; Juízo Comercial de 1 e 2 Varas; Juízo dos Órfãos e Ausentes de 1ª e 2ª varas cíveis; Juízos de 1ª e 2ª varas cíveis; auditorias de Guerra e de Marinha; Registro Geral das Hipotecas; Depósito público do município da Corte; Polícia da Corte; Corpo Militar da Polícia da Corte; Casa de Correção; Casa de Correção da Corte; Presídio de Fernando de Noronha; chefes de polícia das províncias; Guarda Nacional da Corte; Asilo de Mendicidade; secretários de polícia das diversas províncias; escrivães, notários públicos, oficiais de justiça, leiloeiros matriculados, corretores, tradutores juramentados, etc. (As entidades não especificamente provinciais eram da Corte).

Ministério dos Negócios Estrangeiros – A Secretaria de Estado não fugia da regra; seção central: assuntos administrativos; 1ª) "negócios políticos e contenciosos"; 2ª) "negócios comerciais e consulares"; 3ª) "chancelaria e arquivo"; 4ª) contabilidade. Órgãos subordinados: Comissão Mista Brasileira e Portuguesa; Corpo diplomático e consular. (A grande diferença, talvez, com relação à

atualidade, residia no costume de entregarem-se as missões especiais de responsabilidade maior a figuras da política interna e não a diplomatas de carreira).

Ministério dos Negócios da Fazenda – Uma secretaria de Estado relativamente simples, cuja originalidade maior consistia na presença de um "oficial maior", e mais os seguintes órgãos: Tesouro Nacional: a) Diretoria Geral da Renda Pública; b) Diretoria Geral de Contabilidade; c) Cartório do Tesouro Nacional; d) Tesouraria Geral; e) Pagadoria do Tesouro; f) Inspetores gerais; g) Diretoria Geral da Tomada de Contas; h) Diretoria Geral do Contencioso; i) procuradores fiscais. Alfândega do Rio de Janeiro; a) Inspetoria; b) Capatazias; c) Guardamoria; d) Comissão da Tarifa; e) despachantes gerais; f) impostos; g) despachos de exportação; h) tabela para se calcular; i) direitos provinciais. "Inspetoria de Terrenos de Marinha e Acrescidos da Ilustríssima Câmara Municipal", Caixa de Amortização; Recebedoria do Rio de Janeiro; Casa da Moeda; Caixa Econômica e Monte Socorro; Imprensa Nacional; loterias da Corte; serviços de impostos e de venda de estampilhas.

Ministério dos Negócios da Guerra – Secretaria de Estado, com três seções puramente administrativas e mais os seguintes órgãos: Repartição do Ajudante-General; Repartição do Quartel-Mestre-General; Repartição Fiscal de Guerra; Conselho Supremo da Justiça Militar, Escolas Militares (na Corte e no Rio Grande do Sul); Intendência da Guerra, hospitais militares (Andaraí e Corte); Asilo dos Inválidos da Pátria; Fábrica de Pólvora; Corpo Eclesiástico Militar; arsenais, comandos, tropas e fortalezas.

Ministério dos Negócios da Marinha – Secretaria de Estado dentro do padrão geral (seção administrativa, seção de engenharia naval, seção propriamente militar e seção de contabilidade). Órgãos subordinados: Conselho Naval; Quartel-General da Marinha; Capitanias e portos; arsenais; Escola Naval; Oficiais do Culto da Armada; Batalhão Naval; Corpo de Imperiais Marinheiros; Escola de Aprendizes Marinheiros, Hospitais de Marinha da Corte; fortalezas, asilos, navios, faróis, etc.

Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas – Secretaria de Estado, com seis seções: assuntos administrativos; comércio e indústria; viação em geral; obras públicas; imigração e colonização; assuntos contábeis e financeiros. E os seguintes órgãos: Inspetoria Geral das Obras Públicas da Corte; Inspetoria

Geral de Terras e Colonização; Hospedaria de Imigrantes da Ilha das Flores; Corpo de Bombeiros; Correios; Repartição Geral dos Telégrafos; Estrada de Ferro D. Pedro II; Museu Nacional; Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional; Instituto Fluminense de Agricultura; ensino profissional, etc.

A organização descrita é a proveniente das reformas empreendidas pelo terceiro gabinete Zacarias (iniciado em 3 de agosto de 1886), que reorganizou quase todo o serviço público do Império, dando estrutura sensivelmente padronizada às secretarias de Estado e uniformizando os quadros de funcionários. A organização da Secretaria dos negócios do Império constituía o tipo padrão.[3]

4. A polícia

Coube a Paulino José Soares de Sousa, visconde do Uruguai, homem realista e objetivo, conservador típico, estabelecer a organização policial vigente, ainda hoje, em quase todo o Brasil, com pequenas alterações, como, por exemplo, a polícia de carreira; solução que não passa de um aperfeiçoamento de sua reforma, dentro da linha de seu pensamento. A alteração substancial ocorrida no Império – a lei de 20 de setembro de 1871 (a reforma Saião Lobato) – limitou-se a separar as atribuições policiais das judiciárias. A República acentuou a reforma de 1841, liquidando de todo com as atribuições policiais e judiciais dos juízes de paz.

A lei de 3 de dezembro de 1841, com o seu complemento essencial que era o Regulamento 120, de 31 de janeiro de 1842, substituiu a magistratura popular dos juízes de paz, e o policiamento pelos inspetores de quarteirão por eles nomeados, por uma nova organização que se compunha dos chefes de polícia, e dos delegados e subdelegados de polícia na Corte e nas províncias, de nomeação do governo. Transcreveremos literalmente os artigos 6 e 7 do Regulamento 120, na época modelo de autoritarismo, uma das razões do movimento revolucionário de 1842, e cuja estrutura central permanece vigente:

“O chefe de polícia da Corte e subdelegados que o governo, sob sua informação, julgar conveniente nomear, marcando-lhes distritos, dentro dos quais deverão residir”. “Os chefes de polícia das províncias terão um delegado em cada termo, e tantos subdelegados

quantos os presidentes das mesmas províncias, sob sua informação, julgarem necessários. Haverá, via de regra, um subdelegado em cada distrito de paz, quando for muito populoso, e também se for muito extenso, e houverem nele pessoas idôneas para exercer esse e outros cargos públicos".

Cento e dez anos depois, permanece quase intacta a máquina montada pelo visconde do Uruguai... Houve alguma alteração no que concerne às condições para a nomeação dos chefes de polícia, a qual devia recair em desembargadores ou juízes de direito, com, pelo menos, três anos de prática forense em que dessem *provas de desinteresse, atividade e inteligência*. Pela reforma Saião Lobato, de 1871, os bacharéis e doutores em direito, com mais de quatro anos de prática, incluíram-se no rol dos que poderiam ser nomeados chefes de polícia.

O artigo 58 do Regulamento 120 fixava as atribuições dos chefes de polícia, em geral retiradas das que, pelo Código do Processo Criminal, competiam aos juízes de paz.

Além destas (§§ 1º a 7º), outras havia, diferentes: examinar se as câmaras municipais providenciavam sobre negócios policiais a seu cargo, *representando-lhes com civilidade* sobre as medidas convenientes; inspecionar teatros e diversões; determinar providências a respeito da estatística da província (ou da Corte, se este o caso), nomear e demitir carcereiros; impedir as sociedades secretas e os ajuntamentos ilícitos, e outras providências cabíveis para a obediência ao que determinava o § 8º: "Vigiar e providenciar, na forma das leis, sobre tudo o que pertencer à prevenção dos delitos e manutenção da segurança e tranquilidade pública".

Os chefes de polícia eram nomeados pelo governo imperial.

Notas

1 *Teoria y realidad de la organización constitucional democratica*, México, 1946, p. 43 e seguintes.

2 O problema, de fato, era complicado. A solução, quiçá, encontrar-se-ia fazendo das pastas militares "ministros não do gabinete", como ocorre com certos departamentos públicos na Inglaterra. Um ministro da "Defesa Nacional", no gabinete, retirado da representação nacional, e responsável perante ela, dirigiria a política militar do governo, isto é, o programa do ministério acerca dos problemas da defesa, e articularia a ação das pastas militares, entregues a ministros escolhidos segundo critérios apolíticos. Haveria, pois, uma "junta da defesa nacional", paralela ao ministério, e da qual fariam parte determinadas patentes militares e determinados membros do gabinete. A organização militar do Império pode ser estudada nos vários livros a isto dedicados, como, por exemplo, o do Sr. Gustavo

Barroso, *História militar do Brasil* (S. Paulo, 1935), resumo bem informado. Devemos recordar que o tema importantíssimo da Guarda Nacional ainda não teve o estudo merecidamente amplo.

3 O Ministério dos Negócios do Império constituía, por assim dizer, o tipo padrão nas reformas ocorridas em abril de 1868. Merecem destaque especial as atribuições de duas seções – a segunda e a quarta. Na segunda seção cuidava-se das mais imponentes funções do regime: assuntos da Casa Imperial, títulos e condecorações, relações entre os diferentes poderes nacionais, e entre o governo imperial e os governos provinciais e outras. Na quarta, cuidava-se do padroado, inclusive sobre as religiões não católicas e os graves funcionários despachavam os processos com eruditas citações do Concílio de Trento e encaminhavam requerimentos sobre as mais singulares matérias.

CAPÍTULO XII
O PODER JUDICIAL

1. A organização constitucional

A Constituição de 1824, no seu Título VI, Capítulo único (13 artigos apenas), lançou as bases de nossa aparelhagem judiciária em vigor ainda.

Grande parte do que viera da Colônia, a velha organização judiciária da Idade Média que se prolongava indefinidamente, sofreu, durante o primeiro reinado e a Regência, uma remodelação completa. A Constituição, de um golpe, liquidou a árvore secular da antiga justiça del-rei. O resto seria trabalho de reconstrução.

Que dizia a Carta de 1824 sobre a organização da Justiça?

O Poder Judicial é independente e compõe-se de juízes e jurados, tanto no cível como no crime; os jurados pronunciarão sobre o fato e os juízes aplicam a lei; os juízes são vitalícios mas não inamovíveis; podem ser suspensos mas só perdem o lugar da de sentença. Criar-se-iam relações nas províncias em que se julgasse necessário. A instrução dos processos crimes é pública. Nas causas cíveis e nas crimes intentadas civilmente, as partes podem escolher árbitros. Artigo 161: “Sem se fazer constar que se tem intentado o meio de reconciliação, não se começará processo algum”. Artigo 162: “Para este haverá juízes de paz, os quais serão eleitos pelo mesmo tempo e maneira por que se elegem os vereadores das câmaras. Suas atribuições e distritos serão regulados por lei”.

A Constituição instituía o Supremo Tribunal de Justiça, que teria sede “na capital, com as seguintes atribuições: conceder e denegar revistas nas causas; julgar os seus ministros, os desembargadores, os presidentes de província e os membros do corpo diplomático; decidir conflitos de jurisdição e competência entre as “relações”.

Os seus membros gozavam de honras de conselheiros e podiam sair dos antigos tribunais dissolvidos pela Constituição.

2. O Código Criminal de 1830

O Primeiro Reinado dedicou-se à abolição da máquina judiciária da Colônia. Uma após outra, as velhas e pitorescas judicaturas medievais algumas talvez sem razão – cediam o lugar às novidades do século do Código de Napoleão, de Savigny e von Ihering.

Estas brilhantes reformas cristalizar-se-iam em 1830 com a promulgação do famoso Código Criminal, o patriarca de nossos códigos, produto da inteligência do ilustre Bernardo Pereira de Vasconcelos.

Dois projetos foram apresentados à Câmara, um do mineiro, outro de José Clemente Pereira.

Os debates estiveram animadíssimos durante a discussão do projeto Vasconcelos, principalmente em torno da pena de morte, e neles tomaram parte todas as figuras que iriam encher praticamente a história do país daí por diante. De tal ordem foi a discussão que se organizaram duas comissões, uma especial – Pinto da Gama, Carneiro Leão e Muniz – e outra especialíssima – Limpo de Abreu, Paula Sousa e Luís Cavalcanti. A pena de morte passou, alegando Vasconcelos a sua constitucionalidade, não obstante a voz de seu coração ser contrária... De junho a outubro durou a discussão na Câmara, aprovando-se o projeto Vasconcelos.

Entrou na Câmara alta em 6 de novembro. No dia 23 realizou-se uma sessão extraordinária para a leitura do parecer da comissão respectiva, favorável. E, em meio dos aplausos gerais dos senadores, que criticavam a barbárie das leis vigentes, aprovou-se o Código Vasconcelos, que o Imperador sancionou em 16 de dezembro.

Inspirado nas ideias de Bentham o Código de 1830 marca o fim da legislação medieval e o início da legislação moderna. De seu valor nada há que dizer, pois é mais do que reconhecido.[1]

3. O código do processo

De maior importância do ponto de vista político e institucional foi o Código do Processo Criminal adotado em 1832.

Começou em dias de D. Pedro I a sua história. Na sessão de 20 de maio de 1829 o ministro da Justiça Lúcio Soares Teixeira de Gouveia apresentava o projeto à Câmara. Estava no poder o célebre gabinete de 20 de novembro de 1827, o primeiro composto de elementos

retirados da Câmara dos Deputados. Ocupava a pasta do Império Araújo Lima, registrando-se, ainda, a presença de Miguel Calmon na da Fazenda. Foi, aliás, durante a gestão deste gabinete que saiu a lei de 18 de setembro de 1828 que organizou o Supremo Tribunal, a lei de 1 de outubro de 1828, dando nova estrutura às câmaras municipais e a criação da Ordem da Rosa, em 17 de outubro de 1829. Na mesma sessão em que foi proposto o projeto, a Câmara designou uma comissão integrada pelos deputados Medeiros, Cruz Ferreira e Araújo Bastos, que ofereceu parecer favorável em 15 de junho. Como existia um projeto análogo apresentado pelo deputado Maia, atravessou-se o resto de 1829 e a sessão de 1830 em discussão de ordem, em torno de comissões especiais e coisas no gênero. Por certo que as tempestades políticas que desabavam neste agitado final do reinado de D. Pedro I não deixavam sossego para a discussão do código.

Em julho de 1831 vamos encontrar Manuel Alves Branco que apresenta o seu parecer de relator. Em setembro o projeto foi ao Senado que dele se ocupou até um ano depois. A lei teria data de 29 de novembro de 1832. O ministério da Regência compunha-se de: Vergueiro, Império e Fazenda; Honório, Justiça; Bento Lisboa, Estrangeiros; Fernandes Torres, Marinha; e general Antero Brito, Guerra.

Era a seguinte a substância do Código do Processo Criminal, que Aurelino Leal considera a *mais brilhante vitória no domínio da Justiça*.[2] Basta lembrar que institui o *habeas corpus* no direito pátrio.

Dividia-se o Código em duas partes, sendo a primeira, que tratava da organização judiciária, a que mais nos interessa aqui.

De início, mantinha o Código a divisão das províncias em comarcas, termos e distritos de paz, estes um agrupamento mínimo de 75 casas habitadas.

Aplicavam a Justiça as seguintes pessoas: um juiz de paz em cada distrito, ajudado por um escrivão, inspetores de quarteirão conforme o número dos quarteirões e mais os oficiais de justiça, em número compatível; no termo, um juiz municipal, um promotor público, um conselho de jurados, os escrivães que se tornassem necessários; na comarca, um juiz de direito, número que poderia nas cidades populosas ser triplicado, um dos quais seria o chefe de polícia. Por outro lado, extinguiram-se os cargos que restavam na velha magistratura medieval: ouvidores, juízes de fora, juízes ordinários, etc. Os tribunais eclesiásticos ficaram reduzidos à matéria estritamente espiritual.

A grande novidade, mesmo, era o municipalismo judiciário do Código, principalmente no que se refere aos juízes de paz. Estes, eleitos em número de 4, serviam um em cada ano, na ordem de votação. Tinham atribuições de polícia administrativa, de polícia judiciária, além das judiciárias propriamente ditas. Entre as primeiras se contavam as de vigilância sobre as pessoas desconhecidas ou suspeitas que aparecessem no distrito, a concessão de passaportes, a divisão do distrito em quarteirões, a prisão de culpados; entre as segundas, as de proceder a auto de corpo de delito; entre as terceiras, a de obrigar a assinar o termo de bem viver aos vadios, mendigos, ébrios habituais, prostitutas desordeiras, aos turbulentos; a de fazer assinar termo de segurança aos legalmente suspeitos de cometer crime, podendo em todos esses casos impor penas até trinta mil-réis de multa ou prisão até 30 dias e três meses de Casa de Correção; a de formar a culpa dos delinquentes; a de conceder fiança dentro de sua alçada, a de julgar as contravenções às posturas municipais; finalmente, os crimes punidos, com multa até cem mil-réis, degredo ou desterro até seis meses ou três meses de Casa de Correção: em suma, cabia aos juízes de paz impor penas ligeiras.

Quanto aos juízes municipais, os presidentes de províncias os escolhiam em listas tríplices organizadas trienalmente pelas câmaras municipais; deviam ser bacharéis formados ou provisionados, ou pessoas conceituadas ou de cultura. Cabia-lhes substituir no termo o juiz de direito, em seus impedimentos ou faltas, e executavam, dentro do termo, as sentenças e mandatos dos juízes de direito ou tribunais e exercitavam cumulativamente a jurisdição policial.

Os promotores públicos eram nomeados pelo governo imperial, os do Rio, e, nas províncias, pelos presidentes, por prazo de 3 anos, em listas tríplices indicadas pelas câmaras municipais. Suas funções, as próprias do "acusador público".

Os juízes de direito eram de nomeação imperial: bacharéis em direito, maiores de 22 anos, de boa reputação, com um ano de prática pelo menos, mediante certidões passadas pelos juízes de direito ou tribunais de relação. Os juízes municipais e promotores gozavam de preferência.

Quanto ao corpo de jurados, compunha-se de cidadãos aptos para serem eleitores, de reconhecido bom-senso e probidade. Estavam excluídos: os membros do parlamento, os conselheiros, os ministros, clérigos com funções de autoridade, presidentes e

secretários de províncias, juízes e oficiais de justiça, comandantes das armas e dos corpos de 1ª linha.

Organizava as listas dos jurados uma junta composta de juiz de paz, pároco ou capelão, e do presidente da câmara municipal ou algum vereador ou, na falta deste, de um "homem bom" nomeado pelos dois membros da junta que estivessem presentes. Periodicamente fazia-se revisão dessas listas, de modo a preencher as lacunas que porventura ocorressem.

Na segunda parte do Código, que tratava da forma do processo, aboliram-se as disposições antigas das "Ordenações", entrando em vigor as instituições novas, de queixa e da denúncia, e, principalmente, o *habeas corpus*.

O Código de 1832 levou a cabo uma das mais completas transformações institucionais no Brasil. Saímos, de um salto, do centralismo e do rigorismo da justiça absolutista dos tribunais régios que aplicavam as "Ordenações" para um sistema que entregava a aplicação da justiça às câmaras municipais e ao povo diretamente. Na prática, infelizmente, esta iniciativa tão liberal viria degenerar, fazendo da justiça instrumento das facções em luta. E isto numa época de crise do princípio de autoridade como durante a regência.

Eis o que diz um historiador:

> Mas o Código do Processo teve a virtude de regular e situação secularmente caótica, e de sistematizar a organização judiciária e o processo, tanto quanto aos legisladores do tempo permitiram as suas luzes e o seu modo de ver a cultura do país.
>
> Passa hoje como ponto pacífico que os seus artífices, influenciados pela democracia inglesa, e sob a velha emoção da bárbara legislação reinícola, afrouxaram, numa legislação de tecido de largas malhas, os elos da segurança pública.[3]

Justiniano José da Rocha, no célebre panfleto Ação, Reação, Transação, assim sintetiza as conquistas do Código do Processo Criminal:

> O código do processo constituiu a polícia eletiva e democrática dos juízes de paz, que, desnaturados de sua essência, de sua paternal jurisdição, passaram a ser os formadores das culpas, os julgadores das contravenções e dos crimes sujeitos a fraca penalidade, os encarregados de todas as diligências policiais na descoberta dos crimes, na apreensão

dos criminosos, nas diligências exigidas pela mantença da ordem pública e da segurança individual.

Como tribunal criminal apareceu o júri: o júri em todos os termos do Império, o júri a que, raríssimas exceções, todos os cidadãos eram admitidos, chegando se até a determinar que a lei não exigia, e, portanto, não era necessário, que o cidadão soubesse ler e escrever para ser incluído na lista dos juízes de fato. Pela supressão de todos os foros privilegiados (menos os foros políticos expressamente marcados na Constituição), o julgamento de todos os crimes, como o de todos os criminosos, estava debaixo dessa jurisdição; o funcionário público de qualquer categoria, não só nos crimes que como particular houvesse cometido, mas igualmente naqueles que só como funcionário podia cometer, e que se achavam incluídos no código penal, foi-lhe sujeito.

Essa obra tão adiantada da democracia completava o que já na lei da Regência se havia decretado...

4. A organização judiciária

Vamos descrever a organização judiciária do Império de acordo com os lineamentos que assumiria após os anos de consolidação e que, em linhas gerais, conservaria até o findar do regime: teremos, pois, como base, os anos da Conciliação, quando a fisionomia institucional e política do Império tomaria a sua configuração definitiva.

Refletindo já uma influência discretamente americana, a estrutura judiciária brasileira era encimada pelo Supremo Tribunal de Justiça, "*um e único para todo o Império* (...) *juiz dos juízes, o censor de seus atos, sentenças e decisões*". [4]

Assim diz Pimenta Bueno, que acrescenta:

> Na organização de todo e qualquer poder é de mister um centro superior e fixo, um núcleo de harmonia e por isso mesmo de subordinação, porquanto tudo deve terminar-se em um último resultado comum, geral, de bom serviço social.
>
> O Supremo Tribunal de Justiça, isto é, o tribunal que nas questões ou decisões judiciárias não tem acima de si nenhum outro, é esse centro superior.

> Este tribunal, como dissemos em nosso tratado de direito público brasileiro, salvo algumas atribuições especiais, é menos um tribunal judiciário, do que uma instituição conservadora da ordem judicial, da uniformidade e pureza na aplicação da lei.[5]

Sente-se, perfeitamente, que o marquês de São Vicente volta-se muito mais para o ideal americano do Supremo Tribunal como órgão controlador da vida jurídica do país, do que para o tipo inglês da Câmara dos Lordes funcionando como tribunal. Se não se refere muito explicitamente ao controle da constitucionalidade das leis, é que, dado o caráter eminentemente plástico da Constituição, o problema não se colocava muito agudamente.

As atribuições do Supremo constam da Constituição, cujos dispositivos são transcritos literalmente no artigo 59 da lei de 18 de setembro de 1828 que deu organização ao órgão máximo do Poder Judiciário:

"Conceder ou denegar revista nas causas e pela maneira que a lei determinar", "conhecer dos delitos e erros de ofício, que cometerem os seus ministros (do Tribunal), os das relações, os empregados no corpo diplomático e os presidentes das províncias"; "conhecer e decidir sobre os conflitos de jurisdição e competência das relações das províncias". Dispunha o artigo 6º da lei, que somente cabia a revista, quando se verificasse "manifesta nulidade ou injustiça notória nas sentenças proferidas em todos os juízos em última instância". E um detalhe humano, contido no artigo 7º as revistas não suspendiam a execução das sentenças, exceto nos casos em que é imposta sentença condenando o réu a "pena de morte natural, degredo ou galé".

Compunha-se o Supremo Tribunal de 17 membros, que gozavam do "título de Conselho". Tanto que, nem sempre se chamavam "ministros" como hoje, mas, de conselheiros. Tinham tratamento de "excelência" e as garantias da vitaliciedade. Recebiam o ordenado de 4 contos e uma gratificação de dois contos. Os ministros (ou conselheiros) eram nomeados dentre os membros das relações, por ordem de antiguidade; o presidente do Tribunal, com mandato de 3 anos, era escolhido pelo Imperador. Não podiam exercer funções públicas de qualquer natureza, salvo o mandato legislativo.

Vinham, em seguida, as "Relações", os tribunais provinciais, de cuja criação foi bem parco o Império, e que já vinham dos

tempos coloniais. Compunham-se de 14 membros, um dos quais era o presidente e outro servia de procurador da Coroa e "promotor de justiça" perante o tribunal, isto é, exercia as funções atuais do "procurador". O Imperador nomeava os desembargadores dentre os dez juízes mais antigos, em relação apresentada pelo presidente do Tribunal de Justiça: o presidente era escolhido pelo Imperador, e tinha mandato trienal. Perpétuos e inamovíveis (exceto nos casos de abuso do poder), gozavam do tratamento de "senhoria" e usavam beca: o presidente recebia o título de conselho e o tratamento de excelência.

Amplas as funções das relações, que serviriam como tribunais de apelação, em todos os casos que cabia tal recurso na legislação vigente, sujeita, aliás, a algumas alterações importantes.

Assim define as suas atribuições o douto Pimenta Bueno:

> As Relações (...) têm por fim ou missão principal formar a segunda instância ou segunda instância ou segundo grau de julgamento; são tribunais de recurso, que examinam as sentenças ou decisões da primeira instância, reparam ou retificam os erros, estabelecem o julgado definitivo, confirmando, modificando ou revogando essas sentenças ou decisões nos termos da lei.[6]

Em seguida vinha a Justiça de primeira instância: as cormarcas e os termos. As comarcas, presididas por um juiz de direito, classificavam-se em três entrâncias e compreendiam vários termos.

Tiravam seu nome, habitualmente, de algum acidente geográfico – rio de preferência – e não da cidade que servia de sede, como hoje.[7] Pelo Ato Adicional, competia às Assembleias a criação das comarcas, mas a nomeação do juiz cabia ao Imperador, dentre os bacharéis formados, maiores de 22 anos, bem-conceituados, e que tivessem servido, por mais de 4 anos, como juízes municipais ou promotores. Naturalmente, a nomeação somente se podia fazer para a 1ª entrância. Gozavam de vitaliciedade, mas não de inamovibilidade, embora as remoções fossem restritas e reguladas por lei. Recebiam, por volta de 1855, 1:600\$000 de ordenado e 800\$000 de gratificação, independentemente da entrância da comarca.

Os "termos", presididos pelo juiz municipal, compunham-se de um ou mais municípios em condições de fornecer um mínimo de 50 jurados. Os juízes municipais eram escolhidos pelo Imperador, entre os

bacharéis com um ano de prática, pelo menos. Serviam por 4 anos, podendo ser reconduzidos.

Pimenta Bueno considera como atribuições dos juízes de direito as seguintes: tribunal ou juízo de recurso ou segunda instância criminal; juízo criminal de primeira instância; presidência do júri; serviços de correições.[8] A importância dos juízes como tribunais de apelação – situação talvez surpreendente para a mentalidade moderna vinha de que existiam muitos magistrados de âmbito inferior, notadamente os juízes de paz.

5. O Ministério Público

O “acusador público”, parte essencial da instituição do júri, constituiu uma das inovações revolucionárias introduzidas em nosso direito nos primeiros anos de vigência do regime constitucional. José Antônio Pimenta Bueno – marquês de São Vicente – escrevendo em 1855 assim se expressará a respeito da organização do ministério público imperial:

> Nosso ministério público, assim como quase todas as nossas instituições, por ora é incompleto, sem centro, sem ligação, sem unidade, inspeção e harmonia. Sofre, de mais a mais, lacunas graves nas atribuições conferidas a seus agentes, lacunas que muito prejudicam à administração da justiça: entretanto, como a instituição está criada, ela se aperfeiçoará, com o progresso crescente de nossos estudos e melhoramentos legislativos.[9]

Tinha razão em ser otimista o sábio jurista: a transformação de nosso direito, num esforço continuado de aperfeiçoamento, vem, desde os dias da Independência, realizando um trabalho de fato meritório.

A organização do ministério público, aliás, muito sumária, parecerá aos modernos como espantosamente ronceira e rústica. Convém assinalar desde logo a causa de uma das anomalias inexistência de uma administração provincial específica, que impedia a instituição de um procurador provincial junto às Relações.

Era a seguinte a organização do ministério público pelo sistema do Código de Processo, com as alterações de 1841, e considerando os diplomas legais anteriores, no que permaneciam vigorando: junto

ao Supremo Tribunal, havia o Procurador da Coroa e Soberania Nacional, que acumulava as funções de "promotor" da Relação do Rio de Janeiro; em cada uma das Relações havia um "promotor" nomeado pelo governo dentre os desembargadores (o da Relação do Rio seria o Procurador da Coroa e Soberania Nacional). Os promotores de justiça das comarcas que o Código de Processo considerava quase eletivos – passaram a ser de nomeação do governo, dentre bacharéis formados, preferentemente.

Quanto às atribuições, podemos dizer, que, afinal de contas, eram as próprias de uma organização embrionária do ministério público. A rigor, somente em seus órgãos de base existia com funções definidas, distintas das da magistratura. Permanecia, nas esferas superiores, a antiga indistinção do sistema das "Ordenações", quando, afinal, a acusação pública não passava de uma das atribuições próprias dos juízes, ou, então, cabia à iniciativa particular. Muito significativo, aliás, é o fato de Pimenta Bueno dedicar páginas e páginas de seu "tratado de processo criminal" para demonstrar a importância e a necessidade do ministério público, assim como empregou o melhor da sua eloquência para justificar o júri. Não nos esqueçamos de uma referência cronológica: no ano em que nasceu o Imperador então reinante, estas coisas ainda não existiam no Brasil...

Outro aspecto interessante da evolução da consciência democrática no Brasil pode ser procurado nas incompatibilidades eleitorais dos membros da magistratura e do ministério público, inexistentes nos primeiros tempos, depois timidamente ensaiadas e progressivamente estabelecidas.

6. Os juízes de paz

A importância dos juízes de paz nas lutas dos tempos regenciais e na abdicação foi extraordinária. Eram os tribunos do povo à moda romana. Hoje, esta magistratura popular perdeu quase todas as suas atribuições. No interior, porém, ainda tivemos ocasião de ver pessoas humildes procurando o juiz de paz para resolver pequenos casos.

Sobre a importância social extraordinária dos juízes de paz; apresenta-nos o Sr. Tobias Monteiro uma série de considerações muito pertinentes e justas:

> Manteve a Constituição o juízo de paz, ainda arraigado às tradições da Colônia. Antes da descoberta do Brasil, já ele aparecia nas Ordenações Afonsinas, trazido do exemplo de Atenas, onde aos magistrados mais conspícuos cabia persuadir os litigantes de evitar os pleitos judiciários, e da prática da própria Igreja, que estabelecera a audiência dos bispos, ainda hoje lembrada na memória do povo, quando aconselha alguém a queixar-se a eles. Sem mostrar que havia intentado o meio da reconciliação, ninguém podia iniciar processo algum. O projeto aludia a juízes eletivos dos termos e vedava ao decurião participar de suas funções; mas não as definia nem discriminava.
>
> As estatísticas viriam mostrar mais tarde a utilidade dessa instituição, sobretudo no interior do país, onde por tal meio se preveniram demandas ruinosas, origem de ódios, às vezes hereditários entre famílias e até inspiradores de terríveis vinganças. Em 1857 intentaram-se 11.616 conciliações, das quais 4.328 se realizaram. Em 1868 promoveram-se 5.221 e delas verificaram-se 1.686. Tão útil instituição viria a ser desvirtuada pela preocupação partidária do eleitorado e pelo vício das eleições".[10]

Pelo artigo 12 do Código de Processo Criminal eram as seguintes as atribuições dos juízes de paz, atribuições que sofreriam reduções posteriores, como veremos no lugar próprio:

> Tomar conhecimento das pessoas que de novo vierem habitar no seu distrito, sendo desconhecidas ou suspeitas, e conceder passaporte às pessoas que lho requererem; obrigar a assinar termo de bem viver aos vadios, mendigos, bêbedos por hábito, prostitutas que perturbam o sossego público, turbulentos, que por palavras ou ações ofendem os bons costumes, a tranquilidade pública e a paz das famílias; obrigar a assinar termo de segurança aos legalmente suspeitos da pretensão de cometer algum crime, podendo cominar neste caso, assim como aos compreendidos na discriminação acima, multa até 30$000, prisão até 30 dias, e três meses de casa de correção ou oficinas públicas; proceder a auto de corpo de delito, e formar a culpa aos delinquentes;

> prender os culpados, em seu ou em qualquer outro juízo; conceder fiança na forma da lei aos declarados culpados no juízo de paz; julgar as contravenções às posturas das câmaras municipais, os crimes a que não esteja imposta pena maior que a multa até 100$000, prisão, degredo ou desterro até seis meses de casa correção ou oficinas públicas, onde as houver; dividir o seu distrito em quarteirões de 25 casas pelo menos; propor à câmara municipal os nomes dos inspetores de quarteirão (art. 16).[11]

7. O Regresso

Coube ao gabinete de 23 de março de 1841, o segundo ministério de D. Pedro II – e que bem poderia chamar-se "da decepção dos liberais" – realizar o programa de Bernardo de Vasconcelos, que do Senado o dirigia, programa exposto naquele célebre texto antes citado: "Fui liberal, a liberdade, então, era nova no país...". Não era de um gabinete de segunda categoria: todas as pastas estavam entregues a nomes de especial relevo: Império, Cândido José de Araújo Viana, futuro marquês de Sapucaí, e que fora dos preceptores do Imperador; Justiça, Paulino José de Sousa, mais tarde Visconde do Uruguai e que participara brilhantemente no governo da província fluminense e na reforma do Ato Adicional; Estrangeiros, o célebre Aureliano de Sousa e Oliveira Coutinho, visconde de Sepetiba, que viera do ministério anterior e que passa como "professor de política" do reizinho; Fazenda, Miguel Calmon, companheiro de Paulino na Lei de Interpretação, e que seria marquês de Abrantes; Marinha, Francisco Vilela Barbosa, marquês de Paranaguá, um dos 10 autores da Constituição; Guerra, José Clemente Pereira, dos patriarcas da Independência.

Duas grandes iniciativas celebrizariam este ministério: a reforma do Código de Processo Criminal e a volta do Conselho de Estado. A primeira tirava a justiça e a polícia das câmaras municipais para o governo; a segunda rodeava o reizinho de conselheiros que não se mudariam mais... Queriam os revolucionários de 1842 libertar o pequeno Imperador das garras dos ogros que o rodeavam e o faziam instrumento de uma facção monstruosa de áulicos e ambicioneiros... E um conselho vitalício colocaria a Coroa eternamente nas mãos desta gente feroz. Mesmo a volta do Conselho

de Estado, de finalidade francamente democrática, pois tirava ao Poder Moderador o seu caráter unipessoal, aparecia na época como um processo de escravização da Coroa e "reduziu o monarca a ouvir só, e unicamente, os membros dessa mesma facção", como dizia o "Manifesto" dos revolucionários de 1842. Imaginemos a reforma do Código de Processo, francamente autoritária e centralista...

O período regencial decorrera anárquico e atribulado. Como única solução, tentou-se a Maioridade prematura, inconstitucionalmente, como solução. Não se pretendia fazer de um adolescente o chefe do governo, se já o era do Estado; interessava aos brasileiros da época a investidura da autoridade (autoridade e não o poder) em uma pessoa neutra e sem ligações facciosas. Afinal, o regente vinha de eleições, pertencia a um partido, conhecia inimigos e desafetos; não podia ser o Poder Moderador, pois, nas mais das vezes, era homem para ter quem o moderasse mesmo quando fosse o quase régio Araújo Lima. (Feijó, moderador, é uma ideia humorística). Entregava-se a chefia do Estado ao poder neutro, e uma figura que não viesse dos quadros partidários e das facções: não tinha parentes senão duas irmãs, tão afastadas da confusão brasileira como o príncipe; as suas relações de parentesco na Europa somente poderiam beneficiar as nossas relações exteriores; era, pois, o poder neutro. Convinha, então, dar força a esta autoridade imparcial e distante das lutas e dos corrilhos, para que o Estado se consolidasse dos choques sofridos durante o trágico período de experiência republicana. Foi o que se fez.[12]

Não entraremos em detalhes acerca da segunda instituição do Conselho de Estado, pois ao estudo da grande e importante peça do maquinismo governamental brasileiro já dedicamos todo um capítulo.

Quanto à lei de 3 de dezembro de 1841, que deu por findo o romantismo do Código de Processo Criminal de 1832, com a sua justiça municipal e os seus juízes de paz quase soberanos (nunca mais no Brasil se organizaria uma justiça tão descentralizada e tão liberal como aquela) podemos dizer que foi a realização, por Uruguai, duma ideia de Vasconcelos. A lei é de autoria do mineiro, mas Paulino, alçado ao ministério, conseguiu a efetivação do projeto apresentado por seu autor em 17 de junho de 1838. Na Câmara dos Deputados, os 102 artigos do projeto Vasconcelos entraram em discussão em 22 de outubro de 1841. Na Câmara alta, o velho lidador mineiro defendera entusiasticamente a lei; na Câmara

dos Deputados, o jovem discípulo (e por que não?) rebatia os argumentos da oposição, representada principalmente por Álvares Machado. Lembrava o facciosismo dos juízes de paz assim como a anarquia reinante no Império. Defendia com todo o calor o princípio da neutralidade da justiça.

Em 30 de novembro o projeto era aprovado pela Câmara, por 53 votos contra 14. O policiamento passou a pertencer a um corpo de funcionários especializados; os juízes municipais e o promotor tornarem-se de nomeação do governo central, vindo-lhes a caber muitas das atribuições dos juízes de paz: aboliram-se as juntas. Em suma: a polícia e a justiça foram retiradas dos municípios e entregues ao governo central.

Sempre se combateu esta lei, um dos pretextos para a revolução de 1842. Segundo o Sr. Tavares de Lira, no consenso quase unânime da nação, já não passava de um instrumento repudiado de prepotência e opressão. E "legitimou o abuso do poder, ou, melhor, a tirania dos governos".[13]

No entanto o Sr. José Antônio Soares de Sousa escreve:

> É a reação do objetivismo político que procura constituir a nação dentro da realidade em que vive, contra determinadas fórmulas políticas tidas como padrões para todas as sociedades, em todos os tempos. De 1831 em diante, a revolução liberal vitoriosa pretendeu substituir, por fórmulas abstratas, todos os órgãos governamentais e os agentes do poder público, por autômatos, cuja ação ficasse adstrita àquelas fórmulas consagradas.[14]

Não podemos deixar de reconhecer que, um pouco drasticamente, pois a ação e a reação se equilibram, a lei de 3 de dezembro permitiu que a autoridade se firmasse. Seus excessos se reduziriam em 1871. E o sistema que vigorou nos últimos anos do Império e da República sempre esteve mais próximo do estilo de 1841 que do de 1832. Aliás, convém se recorde sempre que a geração do 7 de abril foi a mais liberal que já tivemos.

Justiniano José da Rocha analisa do seguinte modo a reforma do Código de Processo:

> O trabalho da reação monárquica foi completo (...) Depois da lei da interpretação, veio a reforma do Código do Processo.

> O juiz municipal, o juiz de órfãos, o promotor público cessaram de ser escolha da câmara municipal; foram escolhas do governo: o juiz de paz eletivo cedeu as suas atribuições policiais e a sua jurisdição criminal a delegados e subdelegados, nomeados, demitidos a arbítrio do governo; o júri, acusado continuamente de ineficaz para a repressão, – repressão, que é e será sempre ineficaz, quaisquer que sejam os tribunais a que tenha de ser cometida, pois tem suas causas na benignidade da índole brasileira – o júri viu cerceada a sua jurisdição em um grande número de casos, e até nos que lhe ficaram sujeitos, deu-se ao juiz de direito a faculdade de anular a sua decisão, quando não concordasse com ela, apelando para a relação; assim, o juiz de direito e a relação, a magistratura, enfim, exerceu sobre a instituição popular uma como inspeção e tutela.
>
> Houve mesmo quem falasse na conveniência de alçadas especiais para os crimes que comprometem a segurança do estado; felizmente essa aspiração nunca foi reduzida a projeto, e ainda menos a lei.[15]
>
> Centralizou-se a ação policial, criando um chefe de polícia para a província, quando outrora o juiz de direito na sua comarca era a autoridade policial superior. Destarte desapareceu de todo a obra policial e judiciária da democracia. Seria um mal tudo quanto se fez? Não queremos dizer tanto; queremos unicamente reconhecer aonde estamos.
>
> Todavia cumpre ver que dessa organização nasceu um monstro horrível, que ameaça toda a segurança individual, que aniquila toda liberdade; monstro que em mil vítimas que quotidianamente persegue, não se farta, não sacia os seus instintos: A PRISÃO ARBITRÁRIA.

Com referência ao *habeas corpus*, J. J. da Rocha assim comenta, concluindo o seu libelo... "estabeleceu-se que o *habeas corpus* não podia ser concedido senão por autoridade superior a aquela em cujo nome era feita a prisão; bastou pois que o prendedor declarasse presa a sua vítima à ordem do chefe de polícia, à ordem do presidente da província... para que a prisão arbitrária zombasse do *habeas corpus*".[16]

Uma visão do conjunto, que sintetiza toda a posição "regressista", dá-nos Paraná com aquela sua maneira direta de dizer as coisas:

Principiou ele (o "Regresso") pela lei que interpretou o Ato Adicional. É necessário, senhores, que nos recordemos do caos em que nos achávamos, com as diferentes interpretações dadas pelas Assembleias provinciais ao Ato Adicional, na época em que se fez a interpretação; interpretação que o partido que nos é oposto procura tornar odiosa, apelidando-a – reforma do Ato Adicional. Mas, Sr. Presidente, não é certamente como tal que devemos considerar esta interpretação.

No Ato Adicional passou um artigo que declara pertencer ao Poder Legislativo a sua interpretação. Este artigo que passara no Ato Adicional devia, a meu ver, servir de salvaguarda aos atentados que logo muitos dos entusiasmados por essa lei viram que acabariam necessariamente a União, e em cada uma das assembleias provinciais em que poderiam prevalecer diferentes paixões contrárias ao interesse geral. Que o Ato Adicional precisava de alguma interpretação, que se apresentava com obscuridade, reconheceu o Poder Executivo que entrou em exercício no ano de 35, o qual expediu certas instruções em que procurou fixar a inteligência dos artigos do mesmo Ato Adicional. Mas, de que valeu isto? Não era o poder competente para fixar essa inteligência o Poder Executivo; o poder competente era o Legislativo, isto estava expresso e declarado no mesmo Ato Adicional; por consequência, ainda, quando essa interpretação que se dera fosse verdadeira, conforme a letra e o espírito do mesmo Ato Adicional, necessariamente não devera ser geralmente observada, por isso que emanava de um poder que não tinha sido declarado competente para fazer essa interpretação.

E na verdade, Sr. Presidente, assim aconteceu. Leis inteiramente contraditórias apareciam em diferentes assembleias (provinciais).

(...)

Já nessa época, Sr. Presidente, sentia-se a necessidade de alterar o Código do Processo (Criminal); já nessa época deputados, que aliás partilhavam diversas opiniões políticas, entendiam que não havia nenhuma garantia de segurança para o país, para a sociedade brasileira, nas disposições do Código.

> Sr. Presidente, a opinião a que pertenço (Partido Conservador) não estava então no poder, mas em oposição; porém em honra sua devo lembrar que ela procurou sempre reformar a legislação no sentido em que as administrações do país deviam ganhar maior influência na instituição das autoridades que deviam executar o Código do Processo!

Depois de mencionar a lei pernambucana, estendida a outras províncias, reformando completamente o Código, prossegue Honório:

> Desde que se apresentaram na Câmara dos Deputados diversos projetos, alguns vindos do Senado, outros iniciados na mesma Câmara, revogando as disposições do Código do Processo relativamente aos empregados, pessoas que então defendiam o governo, que estavam ligadas à política da administração, apareceram alegando que tais atribuições pertenciam às assembleias provinciais: a isto respondíamos:
>
> – Pois bem; interpretemos o Ato Adicional; se esta é sua verdadeira inteligência, declarai-o, fazei-o por lei, para que as outras assembleias que não têm querido entrar nas reformas por entenderem que não lhes compete, não deixem de atender à utilidade do país que reclama a revisão de tais leis...
>
> Tenho, pois, Sr. Presidente, declarado a razão por que nós não podemos ser incriminados por ser incompleta e insuficiente a interpretação para estabelecer a harmonia que devia haver entre o poder geral e o poder provincial, para que não haja esses choques, essas continuadas usurpação es a que a Assembleia geral se vê obrigada a pôr termo, revogando muitas vezes leis dessas assembleias provinciais. Nós não podemos revogar o Ato Adicional, nós pretendemos sempre interpretá-lo em sua genuína e verdadeira inteligência, já que tinha sido torcida por muitas assembleias provinciais que invadiam o Poder Legislativo geral; mas, interpretando, não podíamos corrigir os defeitos radicais e essenciais do Ato Adicional, que, pela minha parte, reconheço como obra imperfeitíssima e que muito se ressente da pressa com que foi feito e das paixões da época (Discurso proferido no Senado em 15 de maio de 1844).

Eis o que diz Uruguai concentrando a sua análise sobre o juiz de paz, a grande figura revolucionária do Código:

> Os juízes de paz, que a Constituição parece haver querido reduzir à conciliação, são de eleição popular. A nossa legislação atual depositou nas suas mãos toda a autoridade criminal, e exclusivamente a arma da pronúncia, de todas a mais terrível. As câmaras municipais (...) são as que propõem, em lista tríplice, os juízes municipais, de órfãos e promotores, e organizam a lista dos jurados. Assim, quase toda a justiça nasce, forma-se nos municípios, por uma maneira quase independente (...). Releva observar, pois, que um abuso muito arraigado tem tornado as nossas autoridades eletivas mais políticas que judiciárias. As pequenas facções que nas localidades disputam as eleições (...) não cometem tantos excessos para que a eleição recaia no homem mais capaz de administrar justiça e mais imparcial; mas sim para que sejam eleitos homens do partido, mais decididos, mais firmes, mais capazes de cortar por quaisquer considerações para o servir, e para abater e nulificar o contrário. E qual é o resultado? Uma luta continuada, uma série não interrompida de reações, com que as paixões cada vez mais se irritam, que o governo não pode conter, e de que é todavia sempre acusado. Que justiça se pode esperar de tais autoridades? Que garantias podem elas oferecer? Todo o favor, toda a proteção para aqueles que os ajudam a vencer, toda a perseguição aos vencidos.
>
> Nas eleições (...) prepondera um partido, e não é necessário que seja político; basta seja de famílias ou nascido de intrigas e rivalidades do lugar. Faz quatro juízes de paz (...) e uma câmara municipal sua. Está tudo vencido, e é consequência necessária que o juiz municipal e o promotor hão de ser do mesmo lado. A apuração dos jurados há de lhes ser também a mais favorável possível...[17]

Em outro local o mesmo Uruguai dizia:

> O conhecimento de todos os crimes, ainda dos de responsabilidade, passou a ser da exclusiva competência dos juízes de paz, filhos da eleição popular, criaturas da cabala de uma das parcialidades do lugar, e definitivamente da competência também exclusiva de jurados alistados por uma junta composta do mesmo juiz de paz, do pároco, e do presidente da câmara municipal, ou de um vereador. (...) A acusação era exclusivamente promovida por um promotor proposto em

> lista tríplice pela câmara municipal, muitas vezes filha da cabala vencedora nas eleições do lugar.
>
> Os juízes municipais e de órfãos eram, também, propostos em lista tríplice pela mesma câmara municipal.[18]

Ouçamos agora a voz eloquente do adversário de Uruguai:

> Uma lei se encontra em nossos códigos, de cuja existência pudera duvidar a posteridade. É esse ato violento de um partido vitorioso, a lei de 3 de dezembro de 1841. Em virtude dela, o Código de 1832, monumento da revolução de 7 de abril, ficou mais do que mutilado, aniquilado, ao menos na parte primeira, a da organização judiciária.

Tavares Bastos alinha, ao longo de quatro páginas, uma série de exemplos a favor da tese inicial. Vamos citar o primeiro e o último, assim como as considerações finais:

> O Código do Processo reconhecera que a polícia local deve de pertencer a uma autoridade local e eletiva, e incumbiu-a ao juiz popular, o juiz de paz. A lei de 3 de dezembro centralizou o Império nas mãos do ministro da justiça, generalíssimo da polícia, dando-lhe por agentes um exército de funcionários hierárquicas, desde o presidente de província e o chefe de polícia até o inspetor de quarteirão.

Mais adiante: "O Código do Processo criara um juiz municipal, mas escolhido pelo governo sob proposta das câmaras, proposta que deveria recair em bacharel formado, advogado hábil ou pessoa idônea, e dera-lhe jurisdição policial cumulativa com o juiz de paz, de sorte que para a negligência da autoridade popular houvesse um corretivo suficiente. A lei de 3 de dezembro, sob pretexto de que essa negligência não encontrava corretivo eficaz, montou a máquina centralizadora, que desce do Imperador ao inspetor de quarteirão".

Por fim: "O Código do Processo entregara a função de julgar ao magistrado perpétuo, com assistência do júri no crime, e ao juiz popular nas contravenções e delitos secundários. A lei de 3 de dezembro criou esse monstro de juízes comissários do governo, que prendem, processam, punem, executam as próprias sentenças, decidem da honra, da propriedade, da família, da sorte inteira do cidadão".

E conclui estranhando que, depois da Independência, viéssemos a descer "a tão odiosa, inquietadora e humilhante organização judiciária".[19]

O Sr. Nelson Werneck Sodré, historiador moderno que se inspira explicitamente em Tavares Bastos, critica severamente a reforma judiciária: "De todos os males que a centralização podia acarretar, como acarretou, no organismo nacional na nossa formação econômica como na nossa formação psicológica, a unidade de justiça foi um dos maiores e dos mais profundos. Ela teve influência sensível na índole das nossas populações do interior. Indicou que elas cedo compreenderam o desamparo em que se achavam e que estavam entregues à própria força e aos próprios elementos. As distâncias a percorrer para as lentas e custosas apelações, a incerteza do resultado e a carência de recursos para tais providências fizeram com que a justiça, para elas, fosse a justiça local. E esta, era desempenhada e exercida por gente estranha, de nomeação estranha, com caráter estranho. Era alheia e era invasora. Era absorvente e era tirânica. Era um arremedo de justiça, mais cara e mais cheia de aparências que a própria justiça. E sem as finalidades e o alcance de um verdadeiro aparelhamento judiciário, de amparo social tão profundo e tão intenso; no tempo como no espaço".[20]

Por fim, o Sr. Octávio Tarquínio de Sousa, especialista em história do tormentoso período regencial e biógrafo de Bernardo de Vasconcelos, não concorda com o pessimismo dos adversários da reforma:

> Em Paulino de Sousa encontrou Vasconcelos um adepto sincero de suas ideias e planos de homem público. E vieram, sem maiores tropeços, a lei de reforma do Código de Processo e a criação do Conselho de Estado, precisamente dois instrumentos julgados indispensáveis pelo ministro das "nove horas" para que a antecipação da Maioridade não tivesse como resultado a agravação dos males da época da Regência.
>
> A um liberal puro a lei de 3 de dezembro não poderá deixar de causar escândalo; de arrepiar-lhe a pele, magoando-lhe a sensibilidade delicada. E até um homem frio, que a examine de ânimo isento, terá os seus motivos de séria inquietação.
>
> Mas o que só o romantismo jurídico negará é que a lei de 3 de dezembro de 1841, dando ao Império uma armadura que

o defendeu durante quase meio século dos ataques de toda a espécie, foi um expediente genial.

Do livro 5º das Ordenações, sob certos aspectos tão monstruoso, tão duro, tão desumano, e, por isso mesmo, como reação, gerando a impunidade, passáramos para o Código de Processo Criminal de 1832, flor de requintado liberalismo, flor colhida nos campos mais puros da democracia anglo-americana. Diante de juízes de paz eletivos, com atribuições de polícia administrativa, polícia judiciária e atribuições judiciárias propriamente ditas, o governo ficava muito fraco, não valia mais que uma sombra. Era uma organização em que a autoridade se fragmentava, dividida por quantos juízes de paz havia.

Nos dias tormentosos da Regência, o Código de 1832 fez a sua prova e a convicção que se formou em toda a gente de bom-senso foi que era necessário dar ao governo meios de melhor resguardar a ordem pública, acabando com a intranquilidade, insegurança e afrouxamento exagerado de qualquer disciplina, o estado de desordem permanente que se implantara.

Quando Bernardo de Vasconcelos, depois de ter como ministro da Justiça organizado uma comissão de jurisconsultos para estudar a matéria, apresentou o seu projeto de julho de 1839 ao Senado, não se aventurara a nenhum lance extraordinário, antes propunha uma reforma que, em princípio, se impunha como medida de defesa da autoridade.

A reação contra o judiciarismo policial dos liberais de 1832, com as funções policiais entregues a juízes de paz eletivos, foi certamente excessiva com a inversão operada – o policialismo judiciário, confiadas às autoridades policiais funções nitidamente judiciárias.

Mas, sem a lei de 3 de dezembro, o país não se livraria da anarquia e não teria logrado a estabilidade que caracterizou o longo período do Segundo Reinado.[21]

Em suma, o "Regresso", que principiara com a lei de interpretação e tivera seu ponto culminante na reforma do Código do Processo, não passou de uma natural reação do princípio de autoridade.

Se um governo não dispõe de meios eficazes para a manutenção da ordem, impossível a efetiva realização dos objetivos do bem comum e, notadamente, do que a todos sobreleva – a liberdade.

De qualquer modo, não sairíamos jamais da "linha" do "Regresso". As Constituições republicanas firmaram-se na sistemática da lei da interpretação ao adotarem o regime federativo e, com ele, a discriminação entre o governo local e os serviços públicos gerais nas províncias.

O restabelecimento do Conselho de Estado tem sido procurado por todos os meios compatíveis com o regime republicano e não há quem não lhe faça os mais eloquentes elogios.

Por último, a ideia, contida na reforma do Código do Processo, de autoridades imparciais e apolíticas, inclui-se entre as mais típicas aspirações liberais da atualidade.

O que podemos considerar como sendo a posição liberal e democrática acerca das finalidades da polícia vigente na atualidade está expresso nas seguintes palavras:

> A polícia, seja civil, seja militar, tem como missão principal a de servir de proteção. Proteção aos cidadãos em geral, para que todos se sintam garantidos no exercício de seus direitos, sem distinção de classes ou convicções; proteção da ordem pública, para que o exercício da liberdade não seja perturbado; proteção das instituições, para que elas floresçam e atinjam ao esperado aprimoramento.[22]

Estas palavras do sr. Milton Campos estão, evidentemente, mais próximas da posição "saquarema" do que da atitude "luzia".

8. Consolidação da ordem jurídica

Feita a Maioridade e, logo após, a reforma do Código de Processo, estava, podemos dizer, terminada a construção da base do sistema judicial brasileiro. Faltava, de fato, muita coisa, a começar, por exemplo, do direito civil. Mas durante o primeiro Reinado e a Regência executara-se um trabalho de revisão de tal amplitude e com tamanha intensidade que, no fim de duas décadas incompletas, desaparecera todo o colonialismo, assim como todo o medievalismo judiciário. E quem acompanhar os anais da nossa legislação, os do Parlamento imperial, e as atas do Conselho

de Estado verá, constante, a procura da normalidade jurídica. As tentativas de reforma, revisão e melhoramentos sucediam-se umas às outras; as leis e decretos alisando arestas, aplainando depressões, aparando excrescências, surgiam em ritmo constante e sem interrupção. E no Conselho de Estado o Imperador fazia questão de rodear-se de juristas, como Pimenta Bueno, Lafaiete, Nabuco...

Cremos que não há melhor exemplo desta preocupação pela ordem jurídica do que a luta pela codificação do direito civil. Quem não conhece os esforços veementes que neste sentido foram levados avante, as grandes tentativas infrutíferas de Teixeira de Freitas, Nabuco, e outros mais, e das quais Joaquim Nabuco nos faz a narração cheia de lances verdadeiramente dramáticos?

Como efeitos práticos de tudo isto podemos assinalar dois pontos culminantes: o Código Comercial de 1850, com o seu regulamento 737, tão conhecido, e, bem mais tarde, a lei de 20 de setembro de 1871, que, não obstante feita por um gabinete conservador, realizava o grande sonho liberal de reformar a lei de 3 de dezembro de 1841.

Em 20 de setembro de 1871, oito dias antes da lei do Ventre Livre e, também, uma das importantes realizações do ministério Rio Branco, veio a reforma judiciária de Francisco de Paula Negreiros Saião Lobato, ministro da Justiça do célebre gabinete. Era, sob certos aspectos, o fim do regime de 1841. Joaquim Nabuco narra-nos pormenorizadamente os debates que se travavam havia muito tempo e que Saião Lobato encerraria. Abrindo a sessão, em 3 de maio de 1871, o Imperador já pedira a reforma, cujos objetivos principais estavam na distinção mais nítida entre funções policiais e judiciárias, ampliação de *habeas corpus*, além de outras medidas administrativas da justiça, dentro de um espírito francamente liberal, não obstante ser conservador o ministério. Visava principalmente levar a reação de 1841 a um ponto neutro. As consequências principais da reforma resumem-se no seguinte: ampliação do *habeas corpus*, instituição da fiança provisória, regulamentação da prisão preventiva. Afinal, uma revisão, no sentido de um liberalismo maior, de nossas instituições.

Ao findar-se o regime monárquico a organização judiciária do Brasil compreendia: o Supremo Tribunal de Justiça, com 17 ministros; 11 Relações, com ao todo 91 desembargadores; 435 comarcas, com 461 juízes de direito, 438 promotores, e 68 juízes substitutos; 591 termos, com 521 juízes, entre municipais e de órfãos.

Notas

1 O Código Criminal do Império era de fato um modelo de boa ordem na disposição das matérias, e um primor de lógica, honrando muito o jovem parlamento de um lustro de idade que o elaborou. Dividia-se em quatro partes, tratando, a primeira, dos crimes e das penas, a segunda, dos "crimes públicos", a terceira, "dos crimes particulares", a quarta, dos "crimes policiais". Isto é, dos crimes contra a coletividade política, dos crimes contra os individuas e dos crimes contra a boa ordem da sociedade.

A segunda parte continha seis titulas dos que versavam sobre os crimes contra "a existência política do Império", contra "o livre exercício dos poderes políticos", contra "o livre gozo e exercício dos direitos políticos dos cidadãos", contra "a segurança interna do Império e pública tranquilidade", contra a "boa ordem e administração", "contra o tesouro público e a propriedade pública". Na parte terceira crimes contra a liberdade, a segurança e a propriedade dos cidadãos. E nos relativos à segurança – tratava o código de segurança da pessoa e vida, da honra e do estado civil e doméstico.

Como se vê deste rápido esquema, não era o código um amontoado de dispositivos. Os seus 313 artigos dispunham-se segundo um desdobramento doutrinário coerente.

Era o seguinte o sumário do Código Criminal: Parte primeira: Dos crimes e das penas; Título I – Dos crimes; Capítulo I – Dos crimes e dos criminosos; Capítulo II – Dos crimes justificáveis; Capítulo III – Das circunstâncias agravantes e atenuantes dos crimes; Capítulo IV – Da satisfação; Título II – Das penas; Capítulo I – Da qualidade das penas e na maneira como se hão de impor e cumprir; Disposições gerais.

Parte segunda: Dos crimes públicos; Título I – Dos crimes contra a existência política do Império; Capítulo I – Dos crimes contra a independência, a integridade e a dignidade da nação; Capítulo II – Dos crimes contra a Constituição do Império e forma de governo; Capítulo III – Dos crimes contra o chefe do governo; Título II – Dos crimes contra o livre exercício dos poderes políticos.

Título III – Dos crimes contra o livre gozo e exercício dos direitos políticos dos cidadãos; Título IV – Dos crimes contra a segurança interna do Império e pública tranquilidade; Capítulo I – Conspiração; Capítulo II – Rebelião; Capítulo III – Sedição; Capítulo IV – Insurreição; Capítulo V – Resistência; Capítulo VI – Retirada ou fugida de presos do poder da justiça e arrombamento de cadeias; Capítulo VII – Desobediência; Título V – Dos crimes contra a boa ordem e administração pública; Capítulo I – Prevaricações, abusos e omissões dos empregados públicos (sete seções: prevaricação, peita, suborno, concussão, excesso ou abuso de autoridade, ou influência proveniente de emprego; falta de exação no cumprimento dos deveres; irregularidades de conduta); Capítulo II – Falsidade; Capítulo III – Perjúrio; Título VI – Dos crimes contra o tesouro público e a propriedade pública (quatro capítulos: peculato; moeda falsa; contrabando; destruição ou danificação de construções, monumentos e bens públicos).

Parte terceira: Dos crimes particulares; Título I – Dos crimes contra a liberdade individual; Título II – Dos crimes contra a segurança individual; Capítulo I – Dos crimes contra a segurança de pessoa e vida (7 seções: homicídio; infanticídio; aborto; ferimentos e outras ofensas físicas; ameaças; entrada em casa alheia; abertura de cartas); Capítulo II – Dos crimes contra a segurança da honra (3 seções: estupro; rapto, calúnia e injúria); Capítulo III – Dos crimes contra a segurança do estado civil e doméstico (4 seções: celebração do matrimônio contra as leis do Império; poligamia, adultério; parto suposto e outros fingimentos); Título III – Dos crimes contra a propriedade; Capítulo I – Furto; Capítulo II – Bancarrota, estelionato e outros crimes contra a propriedade; Capítulo III – Dano; Título IV – Dos crimes contra a pessoa e a propriedade.

Parte quarta: Dos crimes policiais; Capítulo I – Ofensas à religião, à moral e aos bons costumes; Capítulo II – Sociedades secretas; Capítulo III – Ajuntamentos ilícitos; Capítulo IV – Vadios e mendigos; Capítulo V – Uso de armas de defesas; Capítulo VI – Fabrico e uso de instrumentos para roubar; Capítulo VII – Uso de

nomes supostos e títulos indevidos; Capítulo VIII – Uso indevido da Imprensa; Disposições gerais.

2 Aurelino Leal, História judiciária. *Dicionário histórico, geográfico e etnográfico brasileiro*, Rio, 1922, p. 1142.

3 Ibidem, p. 1143.

4 Pimenta Bueno, *Apontamentos sobre o processo criminal brasileiro,* Rio, 1857, p. 31.

5 Ibidem, p. 45.

6 Ibidem, p. 28.

7 Por influência, talvez, dos departamentos franceses, as comarcas mineiras (ver, por exemplo, Lei 2273 de 8-7-1876) tinham nome de rios, como se fossem em divisão real da província: Paraibuna (juiz de Fora); Rio Paraná (Uberaba); Rio Santo Antônio (Conceição e Guanhães); Rio Turvo (Ponte Nova e Viçosa); Piranga (Mariana e Pirajá); Piracicaba (ltabira e S. Bárbara); Rio das Velhas (Sabará, Santa Luzia e Caeté); Rio Paraopeba (Curvelo e Sete Lagoas). E o mais, do mesmo modo.

8 Pimenta Bueno, op. cit., p. 47.

9 Pimenta Bueno, op. cit., p. 51.

10 Tobias Monteiro, *História do Império,* O primeiro reinado, Tomo I, Rio, 1939, p. 25. Mais conhecida é a atuação dos juízes de paz do Rio, veículos das aspirações populares durante as grandes lutas do Primeiro Reinado e da Regência. No interior, principalmente fora das sedes dos municípios, a sua atuação seria outra, embora não menos importante: cuidariam do progresso e da civilização em seus distritos. De um deles, o Major Paulo José de Sousa, que seria o primeiro presidente da Câmara de Itabira, temos interessantes elementos que demonstram a elevada consciência que possuía de seus deveres como pioneiro e desbravador. Além de relatórios e sugestões às autoridades a respeito de melhoramentos públicos como abertura de estradas, elaborou, em janeiro de 1832, um completo recenseamento da população de seu distrito, distribuída pelos "fogos", com nomes, idades condição, estado civil e ocupação. (Códice inédito nº 14, da série "Câmara de Caeté" do Arquivo Público Mineiro).

11 Ver também o Capítulo XV desta II Parte.

12 O movimento maiorista possuía um caráter mais acentuadamente partidário do que habitualmente se supõe. Veja-se a respeito a carta de demissão do gabinete de 29 de setembro de 1848, publicada pelo Sr. Hélio Viana em Anuário do Museu Imperial, v. XI, p. 55. A Lei de Interpretação do Ato Adicional, embora da Regência Araújo Lima, inclui-se geralmente dentro da política do "Regresso", apesar de cronologicamente estar fora do campo de ação do gabinete de 23 de março de 1841: era de um ano antes (12 de maio de 1840). De qualquer modo, seus autores foram: Paulino, Honório e Calmon: mais "regressista" do que estes três, impossível.

13 Tavares Lira, *A situação do Brasil* em 1840. (RIHOB, tomo especial, Rio, 1925), p. 254.

14 *Vida do visconde do Uruguai*, S. Paulo, 1944, p. 3.

15 *Ação, reação e transação*, Rio, 1895, p. 143 e seguintes.

16 Um século depois, em plena "república", houve tudo isto... e o céu também. Que diriam os liberais antigos do Tribunal de Segurança Nacional? Isto sem falar na redução da soberania do júri, que tanto escandalizava à o crítico do "Regresso".

17 Ibidem, p. 108-109.

18 *Direito administrativo*, v. II, p. 204.

19 *A província,* S. Paulo, 1938, p. 158-161.

20 *Panorama do Segundo Império,* S. Paulo, 1931, p. 321.

21 *História de dois golpes de Estado*, Rio, 1939, p. 157.

22 *Compromisso democrático*, Belo Horizonte, 1951, p. 218.

CAPÍTULO XIII
OS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS DOS CIDADÃOS

Emmet John Hughes, por certo, sentir-se-ia muito feliz se visse o artigo 179 da Constituição. Realmente encontraremos poucas expressões da mentalidade liberal, da *fé liberal*, tão nitidamente caracterizadas. Lá dizia o texto: a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte: e seguem-se os 35 parágrafos expondo os modos de se garantirem a liberdade, a segurança e a propriedade dos cidadãos brasileiros.

O liberalismo, dentro da significação precisa de individualismo que lhe dá E. J. Hughes, é um conceito de valor principalmente histórico e foi a expressão que a democracia sumiu numa sociedade constituída essencial, ou principalmente pelo menos, pela burguesia.[1]

A finalidade do Estado deveria, pois, consistir na garantia eficaz da liberdade de ação econômica das classes médias. No Brasil a base social do regime estaria em nosso patriarcado rural que se organizara dentro do princípio da livre iniciativa individual e não, por exemplo, no do morgadio, mais característico de um sistema aristocrático e feudal. O liberalismo, então, seria o conjunto de técnicas permitindo que, no plano social, no plano político e no plano econômico, os indivíduos mais capazes conseguissem vencer os obstáculos que encontrassem em seu caminho. Daí as garantias individuais, daí a abolição do morgadio que assegurava a estabilidade da família escravizando o indivíduo à segurança do clã, daí a extinção das agremiações profissionais que restringiam as liberdades de produzir, vender e comprar, em benefício da segurança do trabalhador.

É claro que, por vários de seus aspectos, o liberalismo constituiu um dado positivo e um passo definitivo para a libertação progressiva do homem. O erro do liberalismo e que, dialeticamente, engendrou o erro antitético do socialismo, residia no individualismo: a sociedade integrada por indivíduos absolutamente em ato não se admitindo nenhuma situação intermediária entre o indivíduo e o

Estado. Documento de seu tempo, pois a Constituição garantia aos "cidadãos capazes" o exercício de seus direitos.

Inicialmente, alguns princípios gerais a partir do famoso "nenhum cidadão pode ser obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei", ao qual se seguem dois complementos: "Nenhuma lei será estabelecida sem utilidade pública" e "a sua disposição não terá efeito retroativo".

Construído sobre esta base de legalidade; vinha o edifício dos direitos essenciais: liberdade de expressão do pensamento, de religião: "Ninguém será perseguido por motivo de religião, uma vez que respeite a do Estado e não ofenda a moral pública", de locomoção, *habeas corpus* e demais garantias da pessoa física contra abusos da autoridade, e que possuíam no parágrafo 11 – a síntese acabada: "ninguém será sentenciado senão pela autoridade competente, por virtude de lei anterior e na forma por ela prescrita". Depois, os corolários e consequências: independência do judiciário, igualdade perante a lei, os empregos, os impostos; abolição dos privilégios, do foro privado, das penalidades ultrapassando a pessoa do condenado: igualdade em face da lei, igualdade jurídica, pois. Aboliu-se também o que restava de velhas práticas bárbaras: o açoite e a tortura.

Até o parágrafo 21 a Constituição assegurava aos cidadãos o uso de sua própria pessoa: Aos "cidadãos", pois nenhuma das garantias deste artigo aplicava-se à triste e silenciosa massa dos escravos, verdadeiros *outlaws*, não obstante os costumes cristãos de muitos senhores atenuarem a rudeza da expressão romana: *res se moventes*... Os *cidadãos*, porém, estavam resguardados contra os abusos da autoridade ou abusos de outros cidadãos. Principalmente contra abusos da autoridade.

Já os parágrafos seguintes até o 26 visavam acautelar a propriedade individual "em toda a sua plenitude": indenização nos casos de desapropriação, garantia da "dívida pública", liberdade plena de trabalho, cultura, comércio ou indústria, abolição das corporações de ofício, propriedade das descobertas e invenções. Tais dispositivos pressupõem que o cidadão, por si, livre de constrangimento e coação da parte do Estado, estará apto a realizar devidamente o seu destino.

Em seguida, temos os direitos do cidadão em face do poder: inviolabilidade da correspondência, garantia das recompensas e

prêmios, responsabilidade funcional dos servidores públicos, direito de reclamação e petição, garantia dos "socorros públicos", gratuidade do ensino primário e, finalmente, os casos e modos de estado de sítio.

Para um brasileiro de hoje, acostumado às tremendas restrições que o Estado moderno tem imposto os cidadãos, quase tudo, nestes velhos dispositivos, parece utópico. Invejamos os nossos bisavós, tão felizes, que, placidamente, se faziam defender por leis tão sábias...

A verdade é que, colocando-se de parte a irrupção do fascismo, do autoritarismo e do caudilhismo, o Estado moderno teve de impor restrições à pessoa individual dos cidadãos para melhor lhes assegurar a situação social, em nome da justiça e da igualdade.

Nem todos os habitantes do Brasil eram cidadãos nem toda a população do Brasil constituía o povo brasileiro. Quem, porém, estava dentro da categoria de cidadão brasileiro, era realmente livre, livre como poucas vezes tem havido gente livre no mundo...

José Antônio Pimenta Bueno, marquês de São Vicente, o completo analista da Constituição, divide os direitos segundo a Carta Magna em três grupos:

a) direitos individuais ou naturais;
b) direitos civis;
c) direitos políticos.

Cabiam os primeiros a todo homem enquanto homem; os segundos na qualidade de membros da comunidade nacional; os terceiros resultavam da condição de "cidadão ativo", derivavam do exercício de uma função pública.

Os direitos naturais, individuais, imprescritíveis, vinham de Deus e não das leis humanas. São Vicente assim os classificava: direitos de liberdade, de segurança, de igualdade, de propriedade, de reclamação, de queixa e petição, de mover ação de responsabilidade dos empregados públicos, de proteção e aos socorros públicos, de instrução.

O direito à liberdade se subdividia em: liberdade de pensamento, de consciência, locomoção, de trabalho (e, para o douto marquês, a abolição das corporações de ofícios era garantia da liberdade de trabalho), liberdade de associação e de contrato (aqui Pimenta Bueno criticava severamente as restrições da lei ordinária à formação de novas sociedades, principalmente anônimas).

Depois temos os direitos de segurança: inviolabilidade do domicílio, *habeas corpus*, fiança e livramento condicional, e mais este conjunto de disposições tendentes a garantir a pessoa do cidadão contra a prisão arbitrária e contra a violência dos investidos em autoridade. E, naturalmente, a abolição da tortura e das penas cruéis, produtos de "séculos anteriores, quando os conhecimentos jurídicos e sociais estavam ainda muito acanhados".[2] Era bem intencionado este marquês, considerando a tortura coisa de tempos bárbaros. Ou, quem sabe? Ficaríamos nós mais bárbaros que no tempo em que se acreditava no fim das penas cruéis?

Quanto aos direitos de igualdade, lembra São Vicente que os homens, iguais em natureza, encontram-se em desigualdades de situação, nitidamente ocasionais. Portanto, todos são iguais perante a lei e que não haja distinções sociais senão inspiradas no bem comum. Aponta São Vicente os seguintes direitos concretos, de acordo com o texto constitucional: igualdade de admissão aos cargos públicos e perante os impostos, abolição dos privilégios puramente pessoais. Como conclusão lamenta-se o jurista com um privilégio de fato, que anula as tendências igualitaristas da lei: o poder dos ricos, as desigualdades de fortuna...[3]

Ora, não obstante o lirismo dos períodos finais da seção sobre a igualdade, São Vicente, na seção seguinte, sobre a propriedade – plenamente garantida pela Constituição – reconhece, afirma e proclama o *ius utendi*, *fruendi et abutendi*. E diz:

> A propriedade real, assim como a intelectual ou moral, tem pois a sua origem na natureza, e é sagrada, porque, como já dissemos, é o fruto dos esforços, das fadigas e sacrifícios dos homens, do suor do seu rosto; é o *pão de sua família*.[4]

Passa, então, a estudar cautelas que a Constituição oferecia ao direito de propriedade: condições de desapropriação, garantia da dívida pública, propriedade de invenções, inviolabilidade de correspondência, garantia dos serviços feitos ao Estado e sua recompensa.

Incluem-se, ainda, entre os direitos naturais, o de reclamação contra abusos das autoridades, ou indicar soluções aos problemas nacionais e de petição. E, correlato a estes, o de mover ação de responsabilidade contra agentes do Estado.

Por último temos dois tipos de direitos: à proteção e aos socorros públicos, dos quais resultam, por exemplo, a assistência social, e à

instrução, que a Constituição, também, garantia. Esta série final de direitos, Pimenta Bueno considerava entre os naturais, inerentes à pessoa humana, mas ligados à vida do Estado.

Temos agora os direitos civis, provenientes do fato de viver o homem em sociedade. Distinguem-se dos políticos, pelo fato de serem, os últimos, atributos de pessoas que participam, por um modo qualquer, na vida do Estado. Qualquer cidadão, por esse único e exclusivo motivo, possui direitos civis; os direitos políticos podem fazer distinções, pois provêm de capacidade maior ou menor. Assim, *verbi gratia*, pela ordem atual das coisas, o menor e o analfabeto não são eleitores, nem todos os cidadãos eleitores podem ser senadores, etc. Pimenta Bueno, dentro da tradição, divide os direitos civis em três ordens: de pessoas, de coisas e de obrigações. Destaca-se, entre os direitos pessoais, a grande e ampla província da nacionalidade, assunto regulamentado minuciosamente pela Constituição. O comentarista[5] investe-se contra o *ius soli*, que iguala a uma reminiscência feudal, transformando os filhos em servos da gleba:

"Os filhos nascem para seus pais e para a sociedade destes, e não para o território casual onde viram a luz, não são servos da gleba. A terra é indiferente, a jurisdição territorial da civilização nada tem mais com o antigo sistema feudal. Os pais têm o direito inquestionável de educar os seus filhos na sua linguagem pátria, nos seus hábitos, nas afeições da família e a parentes de sua origem". Como se vê, ideias bem curiosas as do nobre jurista.

Depois de analisar o que a Constituição determinava sobre nacionalidade e assuntos conexos, passa ao estudo dos direitos reais e contratuais. De um modo geral, concluímos com ele que a Constituição assegura aqueles direitos sobre as coisas e obrigações que a lei civil considera lícitos.

Finalmente, vem o grande capítulo dos direitos políticos, que Pimenta Bueno classifica em:

a) direito de ser membro do Poder Legislativo;

b) direito de ter exercício no Poder Moderador, Executivo ou administrativo;

c) direito de ser membro do Poder Judiciário;

d) direito de liberdade de imprensa, petição e reclamação constitucional;

e) direito de reforma da Constituição.

Nem todos os cidadãos estavam em gozo desses direitos, pelo grande número de restrições, provenientes do sexo, idade, condições de fortuna, linhagem, etc.

Não temos necessidade de estudar com detalhes estes direitos, cujas condições de exercício, no que possuem de mais importante, apreciamos em outros lugares no decorrer deste ensaio. De um modo geral, o desempenho da cidadania ativa era uma função social e somente às pessoas aptas a Constituição atribuía tal prerrogativa. Assim, o direito de voto; não considerava Pimenta Bueno um dever obrigatoriamente imposto como atualmente; nem um direito que se adquiria pela simples presença no mundo; mas uma função social importantíssima e não podia estar entregue a qualquer um.[6]

Ora, como diz Milton Campos, "a supressão de privilégios em favor de pessoas, de grupos ou classes é a grande tarefa da democracia moderna, cujo conteúdo é a igualdade, ao lado da liberdade, que é sua base e seu clima".[7] Assim sendo, as declarações de direito de fundo democrático se resumem em dois objetivos – a garantia da liberdade e a efetivação da igualdade. Não visava outra coisa, como está patente, a declaração de direitos da Constituição do Império brasileiro.

No que concerne à liberdade, sabemos que a garantia do dom excelente da natureza constituía preocupação permanente de D. Pedro li, que fazia disto a essência de suas funções imperiais: o monarca tinha por sua obrigação primeira impedir que o Estado esmagasse o cidadão com o seu peso monstruoso.

Nos *Conselhos à regente*, o Imperador demonstrava uma preocupação absorvente pelas garantias à liberdade. O que escreveu sobre a liberdade de imprensa, num texto que não deixa de ser atual, revela uma compreensão ampla e justa do problema: "Reprovo a despesa que se faça, por conta do ministério, com a imprensa, mesmo que não seja para corrompê-la, exceto à do *Diário Oficial* que deve ser o publicador de tudo o que é oficial, e defender o governo como tal, e não como representante de um partido, que para este fim devem os partidos ter periódicos seus, sustentados à sua custa".

Mais adiante: "Entendo que se deve permitir toda a liberdade nestas manifestações (...). Os ataques ao Imperador, quando ele tem consciência de haver procurado proceder bem, não devem ser considerados pessoais, mas apenas manejo ou desabafo partidário".

E se traçarmos a linha da evolução política do Império, incontestavelmente encontraremos uma curva ascendente de ampliação das liberdades públicas ou particulares. Mesmo o "Regresso" pode figurar nesta marcha da liberdade seu antiliberalismo era mais aparente do que real.

Para um brasileiro que tenha vivido as transformações políticas do último quartel do século, o Império adquire a configuração de uma época de liberdade excessiva.[8]

O mesmo se aplica à Igualdade. Não obstante um *slogan* popular em certa época. – a monarquia trouxe e a liberdade, e a república, a igualdade – é sensível a preocupação igualitarista na política imperial. As restrições ao direito de sufrágio que estudaremos no próximo capítulo – que desapareceriam em 1881, subsistiram na República, sob certas formas (exclusão do voto aos analfabetos, por exemplo) e eram justificáveis. A escravidão foi extinta pela monarquia. Os privilégios da Dinastia correspondiam a deveres imperiosos. Em compensação, as desigualdades de fato e os preconceitos não seriam, quiçá, tão acentuados como hoje.

De qualquer modo, todos afirmavam a igualdade perante a lei, os empregos e os impostos, dentro da tradição da Revolução Francesa. E nada mais significativo que o fato de vermos a defesa do sistema brasileiro de organização do Senado, contra os partidários de uma câmara dos pares hereditária, feita com os mesmos argumentos, por dois homens tão diferentes como o preto Antônio Pereira Rebouças, deputado "Caramuru" durante a Regência e princípios do Segundo Reinado, e o filósofo Brás Florentino Henriques de Sousa, discípulo de Joseph de Maistre.[9]

Notas

1 Emmet J. Hughes, *Ascensão e decadência da burguesia*, Rio, 1945, passim. Principalmente os capítulos dedicados à "Fé Liberal".

2 Pimenta Bueno, *Direito público brasileiro,* Rio, 1857, p. 418.

3 O nº 554 do *Direito público brasileiro* é uma apologia da liberdade de associação, corolário do caráter social do homem, que contrasta vivamente com o individualismo reinante na era liberal. Poderia o marquês de São Vicente ser cotejado com a doutrina da Igreja (*v.g.* o debatido e famoso texto sobre a "socialização" na *Mater et Magistra*) e veríamos a justeza de suas posições. Mais adiante (nº 561) diz ousadamente: "Aí está preparando a civilização europeia uma nova forma da associação dos operários, e talvez ainda novas combinações tenham de aparecer, segundo o desenvolvimento da atividade e relações do homem e sua indústria" (p. 401 da edição de 1958). Temos, pois, o douto marquês de São Vicente defendendo o sindicalismo nascente.

4 Pouco liberal, talvez, era, também, o capítulo sobre a propriedade (nº 589). Defende, como vimos, a propriedade, mas em função do trabalho: "O fruto do trabalho do homem pertence decididamente ao homem, e lhe deve ser garantido em toda a sua plenitude (...) O criador do valor, e só ele, com exclusão de outro qualquer indivíduo, é quem deve ter o direito amplo de usar...". Que quereria o marquês com isto? Estas palavras, lidas um século depois que foram escritas, apresentam-se como claramente revolucionárias... – Transcrevemos palavras de Pimenta Bueno que mostram que o "jurista do Imperador" possuía uma visão bem ampla dos direitos do homem, mais próxima da cristã, que a dos liberais de seu tempo: "Não concluiremos esta seção do direito de igualdade legal sem recordar que os esforços da civilização atual se empenham, quanto podem, por diminuir a horrível desigualdade material que mormente em alguns países tanto abate uma porção da humanidade. É uma desgraça e um perigo ver ao lado de uma opulência espantosa, de gozo e luxo requintados, uma multidão de seres humanos mortos de fome, sepultados mais que os brutos na miséria! Sem um só gozo, sem esperanças!"

"Será isso compatível por muito tempo com a manutenção tranquila do Estado? As grossas somas que ele gastará para entreter forças repressoras não serão mais bem aplicadas em melhorar essas tristes condições?"

"É um dos frutos dos governos absolutos, dos erros e injustiças do passado, da instituição da diversidade de castas, do feudalismo, da desigualdade dos impostos, da escravidão e do consequente pauperismo!"

"Os meios desse melhoramento estão no pensamento e esforços da civilização; cumpre que a legislação e os governos ilustrados por virtude e precisão os auxiliem quanto possam, como um princípio fixo e progressivo" (*Direito público brasileiro,* p. 427-428).

Aliás, Pimenta Bueno aplaudia o início do sindicalismo britânico (op. cit., p. 411). A sua posição, a respeito da propriedade, aliás, embora dentro do contexto liberal do pensamento político de seu tempo, possui mais calor humano e possibilita uma interpretação realmente cristã – a propriedade como expressão do trabalho. E cita as Escrituras, o que, afinal, é pouco liberal... Eis as suas palavras: "O direito de propriedade é a faculdade ampla e exclusiva que cada homem tem de usar, gozar e dispor livremente do que licitamente adquiriu, do que é seu, sem outros limites que não sejam os da moral ou direitos alheios; é o *ius utendi, et abudenti re sua;* é também o direito de defendê-la e reivindicá-la".

"A natureza deu ao homem necessidades que decidem de sua vida e do seu bem-ser; e para satisfazê-las deu-lhe a propriedade moral de suas faculdades intelectuais e físicas, impôs-lhe a lei do trabalho e da previdência".

"Pondo o homem em relações não só com os outros homens, mas também com as coisas que têm qualidades próprias para satisfazer essas necessidades e com as forças, ou agentes naturais, ela lhe disse: 'Usai dos meios que vos dei, de vossa inteligência, atividade e recursos, o resultado será propriedade, riqueza vossa, porque será criação vossa, fruto de vosso trabalho, será produto da única propriedade originária ou primordial que imediata e diretamente vos dei; e seguirá a condição desta'".

"A propriedade real, assim como a intelectual ou moral, tem pois a sua origem: na natureza, e é sagrada, porque, como já dissemos, é o fruto dos esforços, fadigas e sacrifícios do homem, do suor do seu rosto; e o pão de sua família".

"Com que força se expressam os livros santos falando da propriedade em relação ao pobre: '*Panis egentium vita est, qui defraudat illum sanguinis est... qui aufert in sudore panem, quasqui occidit proximum suum... qui effundit sanguinem, et qui fraudem facit mercenario, trates sunt... non ne lacrimae pauperis ad maxillam descendut?... a maxilla autem non ascendunt usque ad coelum?*' Eccl.".

"O fruto do trabalho do homem pertence decididamente ao homem, e lhe deve ser garantido em toda a sua plenitude, ou a propriedade se componha de bens móveis ou imóveis, corpóreos ou incorpóreos. O criador do valor, e só ele, com exclusão de outro qualquer indivíduo, é quem deve ter o direito amplo de usar, empregar, tirar proveito, gozar, dispor ou transmitir por troca, venda, dádiva ou por outro qualquer título, enfim de consumi-lo como quiser, uma vez que não prejudique os direitos de outrem".

"Todos os ataques feitos à propriedade, embora disfarçadamente, são contrários ao direito; a falta de proteção contra o furto ou dano, os embargos ou sequestros infundados, as arrecadações de heranças denominadas jacentes, quando o futuro proprietário notoriamente conhecido está presente, os regulamentos ou proibições administrativas contra empresa ou empregos do capital do cidadão, têm o caráter e efeitos de violações desse direito; porquanto a extensão dele compreende o livre gozo, emprego, transferência, disposição e consumo que agrade ao proprietário".

"A plenitude da garantia da propriedade não só é justa, como reclamada pelas noções econômicas, e pela razão política dos povos livres; na colisão antes o mal de alguma imprudência do proprietário do que a violação do seu livre domínio".

"Sem ela não haverá desenvolvimento de sacrifícios ou forças industriais, e portanto muito menos incremento e expansão da riqueza e bem-estar social; qual o homem que semearia trigo sem ter certeza de que a colheita e livre disposição seria sua?".

"Pelo que toca à ordem política a propriedade é uma das bases fundamentais da sociedade; esse princípio, fecundo em suas consequências, é quem modera os impostos, economiza as rendas públicas, não tolera senão o governo representativo e não prescinde da intervenção nacional" (op. cit., p. 428-429).

Note-se que P. Bueno defende o direito de instrução para todo s os indivíduos, de todas as classes, o que na época era revolucionário (ver p. 440). E direito natural, convém assinalar.

5 Op. cit., p. 451. Se compararmos a Constituição de 25 de março com a de 19 de setembro de 1946, na parte relativa à cidadania, Título II, da primeira, e Capítulo I do Título V, da segunda, veremos que diferem em redação, apenas, e na referência a certas circunstâncias de tempo – elementos da vida social ou jurídica inexistentes, hoje, ou desnecessários. Eram cidadãos brasileiros as mesmas pessoas que hoje o são; e perdia-se a cidadania por motivos idênticos. Convém ressaltar, como prova da ousadia liberal da Constituição de 25 de março, o disposto no parágrafo 32 do artigo 189: *A Instrução primária é gratuita a todos os cidadãos*. Causava geral temor, naqueles tempos, uma difusão muito grande de conhecimentos no seio das massas. A Constituição não cedeu ao preconceito quase universal, no que provocou a maior admiração aos estrangeiros que nos visitavam, como Ribeyrolles, que compara a nossa coragem com a timidez dos legisladores europeus. Justificando a legislação da Assembleia Geral sobre o assunto dirá Bernardo de Vasconcelos na sua Carta aos eleitores – "Ler, escrever, contar e gramática da língua pátria deve ser o primeiro estudo de todos os membros de uma nação"...

6 Uma comparação entre o Capítulo II, *Dos Direitos e Garantias Individuais,* do Título V, *Da Declaração dos Direitos,* da Constituição vigente, de 18 de setembro de 1946, com o texto correspondente, art. 179 e seus 35 parágrafos da Constituição de 25 de março, mostrará que, afinal, não se registraram modificações substanciais. Alterações de redação, certas explicitações, algumas limitações, e uma ou outra indicação acerca das funções do Poder Judiciário e da garantia de legalidade dos atos. Se colocarmos em colunas paralelas os dois textos verificaremos que o de 1946 se limita a repetir o de 1824 com maior número de palavras e desenvolver certas noções implícitas, ou obscuras, no primeiro. Progresso ou alteração sensível não encontraremos. Convém recordar que o Capítulo I do mesmo Título V da Carta Constitucional de 1946 que trata *Da Nacionalidade e Cidadania* é, igualmente, reprodução quase literal da matéria correspondente na Constituição do Império, Título II, *Dos Cidadãos Brasileiros*.

No que concerne às garantias dos cidadãos e às liberdades civis, políticas e sociais da pessoa, as alterações trazidas no regime republicano e que merecem destaque são as referentes ao papel do Poder Judiciário, 1891, e as contribuições da Carta de 1934 ampliadas na de 1946 referentes ao voto secreto e à Justiça Eleitoral e à incorporação dos Direitos do Trabalho no quadro das instituições jurídicas nacionais.

7 *Compromisso democrático,* Belo Horizonte, 1951, p. 329.

8 Outro aspecto do liberalismo imperial que contrasta com as práticas de nosso tempo oferece-nos a preocupação constante pela anistia aos criminosos políticos. "Entendo que a anistia deve-se sempre conceder, mais cedo ou mais tarde, pelos

crimes políticos'', dirá o Imperador à filha nos *Conselhos à regente*. Quatro anos após a revolução liberal quase todos os chefes paulistas comprometidos no levante "luzia" recebiam condecorações e títulos por ocasião da visita imperial a S. Paulo de volta do Rio Grande do Sul. (Ver Aluísio de Almeida, *A revolução Liberal* de 1842, Rio, 1945).

9 Eis o que proclamava o pai de André Rebouças nos debates em torno do Ato Adicional. "Nem Senado hereditário, como a Câmara dos Lordes, em Inglaterra (pois que envolve o absurdo da hereditariedade repugnante à ideia sã e capital da delegação nacional) nem temporário móbil e incapaz das altas funções que lhe pertencem". (Discurso proferido em 4 de setembro de 1832). E alguns dias depois: "Nem me cabe o admitir a hereditariedade porque ataca o princípio representativo, cuja exceção só pode ser adotada no monarca a favor de transcendentes razões de Estado". Brás Florentino Henriques de Sousa (O Poder Moderador, p. 92) repetiria quase o mesmo, em palavras que reproduzimos noutro local desta obra. (Ver Capítulo V). A nossa tradição igualitarista é bem mais antiga do que se supõe; as *Reflexões sobre a vaidade dos homens* de Matias Aires nada mais são do que um tratado contra os preconceitos de casta e fidalguia. A "nobreza", eis a "vaidade" suprema para o melancólico escritor.

CAPÍTULO XIV
O SISTEMA ELEITORAL

A prática eleitoral do Império não correspondia aos ideais do século. D. Pedro II durante todo o seu reinado queixou-se disto e sabia muito bem que a culpa não estava só nas leis, que, o entanto, podem exercer uma função pedagógica, orientar a vontade do povo no sentido de trabalhar seriamente por eleições livres. Comentando o projeto de eleição direta, lamentava-se: "Não será a roupa que fará vestal a Messalina". As práticas eleitorais modernas mostram-nos a presença constante do mal: poucos os que se arriscam a perder uma eleição por amor aos princípios... No Império, a ambição conhecia um limite: o Imperador que se substituía à quase inexistente opinião pública. Tanto que, elevado o nível intelectual do povo, aplicadas conquistas novas – voto secreto e justiça eleitoral – registra-se hoje um certo progresso.

A Constituição do Império desconhecia o sufrágio universal e a eleição direta. As eleições se faziam em dois graus: nas eleições primárias compareciam os simples *votantes*, nas secundárias, que escolhiam os representantes nacionais e provinciais, decidiam os eleitores.

Conforme assinala Pimenta Bueno, praticamente existia o sufrágio universal no Brasil. Seria um sufrágio universal, com restrições:

"A razão e o interesse público não podem deixar de necessariamente admitir as incapacidades resultantes do sexo, da menoridade, da demência, da falta de luzes e da ausência das habilitações".[1] De fato, poucos os inabilitados de votar nas eleições primárias. Pondo-se de lado as mulheres, como não poderia deixar de ser no século XIX, não obstante a capacidade de sucederem no trono, quase ninguém deixava de votar no Brasil, e com base em razões ponderáveis, para a época.

Quem não podia votar?

Os menores de 25 anos, menos os que fossem casados, oficiais militares, clérigos e bacharéis formados (apesar de tão elevado limite de idade, houve mais de um caso de ministros de Estado com menos de 30 anos...); os filhos-famílias que morassem com os pais,

exceto os funcionários; os criados de servir, menos os guarda-livros e primeiros caixeiros das casas comerciais; os criados da Casa Imperial que não fossem de "galão branco" e os administradores de fazendas e fábricas; os religiosos que vivessem em comunidade claustral; os cidadãos de renda líquida inferior a cem mil-réis anuais. Estas inabilitações eram na realidade menos importantes do que parecem. A renda líquida de cem mil-réis, que hoje equivaleria a uns dois mil cruzeiros, não é exagerada, somente mendigos, conforme acentua Pimenta Bueno, não a teriam. As demais exigências visavam principalmente acautelar a independência do eleitor: pessoas sujeitas ao pátrio poder, que existia de fato naqueles tempos em que os filhos pediam licença aos pais para fazer a barba pela primeira vez, não estavam, pelas condições efetivas da sociedade, em situação de opinar livremente: obedeceriam, apenas, o que se lhes mandasse; o mesmo com os criados – e quais que não eram escravos? – e outras pessoas em dependência econômica rigorosa; finalmente os clérigos regulares, sujeitos a voto de obediência.

Hoje, depois que muita água passou debaixo das pontes, que vemos com relação ao sufrágio universal absoluto? No interior os trabalhadores braçais votam com o patrão, realizando-se a situação que a lei aqui pretendia evitar; nas capitais, arremedo de socialismo, as multidões votam com aventureiros inescrupulosos à altura de seu nível mental.[2] É claro que se há uso inadequado de uma liberdade não devemos, por isto, destruir esta liberdade; e sim educar o povo para que não se prejudique.

São sensatas e, infelizmente, atuais as palavras com que. Pimenta Bueno justifica as restrições constitucionais:

> ...não se trata de um direito individual (o de votar) ou da natureza, sim de uma importante função social. Ninguém vota para si só, sim para a representação nacional; a nação tem pois o direito de antever e garantir sua sorte, qualificando os votantes de modo que não sejam instrumentos cegos do ministério, nem dos potentados das localidades.[3]

Ao assinalar o profundo interesse de sua distinção: voto como direito natural e voto como função social e, portanto, exigindo atribuições precisas – limite-se o voto, como a propriedade, como qualquer outro direito em função dos interesses da coletividade,

temos de reconhecer que permanece o voto como instrumento cego do governo e dos “potentados das localidades”.

Para o cidadão votar diretamente nos candidatos, para ser *eleitor*, requeriam-se três condições: renda superior a duzentos mil-réis, não pertencer à categoria de liberto, nem ser criminoso pronunciado. Dada a importância dos eleitores, que teriam de escolher os representantes do povo, justo que se exigissem melhores garantias de independência, como a exclusão do ex-escravo, o que não deixa de ser razoável, pois não se perde, da noite para o dia, a marca de obediência e servidão deixada pela triste situação anterior. O mais interessante é que não se menciona a qualidade de alfabetização. Aliás, as restrições em geral resultavam na exclusão efetiva dos analfabetos.

A Constituição determinava que a lei ordinária regulamentasse o sistema eleitoral. Como Isto se fez, veremos oportunamente.

A prática dos fatos confirma a posição de Pimenta Bueno: teoricamente, pelo menos, existia no Brasil uma categoria social, a dos *Eleitores*, integrada pelo número relativamente pequeno daqueles que exerciam o mandato, solene e grave, de escolher os dirigentes do país. Não eram muitos os eleitores; votava, não a massa da população, mas um grupo simbolicamente estabelecido. Sob certos aspectos, o sistema aproximava-se da instituição do júri; um corpo de cidadãos esclarecidos representava a sociedade, compondo os “colégios eleitorais”, não, como hoje, uma indistinta multidão, mas um corpo deliberante. Naturalmente, a realidade não correspondia rigorosamente a esse ideal. Mas, para que se tenha uma visão muito exata das condições de um sistema eleitoral fundado na relação entre os “cidadãos” e a nação, basta ver o que dizem os números. Em 1855, no meado do século, a mais populosa das províncias, isto é, a de Minas Gerais, possuía 90.520 votantes e 2.002 eleitores.

Uma análise dos debates em torno da questão eleitoral do Império, questão que se tornava especialmente aguda em face da contradição entre a consciência liberal dos homens e a realidade dos fatos, demonstra que a raiz dos males era, antes, de ordem social do que política. Tanto assim que se registravam espetaculares vitórias da oposição, como, por exemplo, verdadeiras “fornadas”

de senadores liberais que a Província de Minas enviava ao Poder Moderador, em pleno domínio dos conservadores.[4]

Como, de certo modo, até hoje, a questão jazia na falta de segurança pessoal do eleitor, por motivos de caráter econômico e jurídico.

Oliveira Viana, em ensaio de crítica ao liberalismo brasileiro, soube, paradoxalmente, ver justo na situação:

"... o nosso grande problema na organização da democracia no Brasil (...) *é a organização da liberdade civil e individual*. Reconhecer, assegurar e organizar a defesa efetiva das liberdades civis do povo-massa há de ser o nosso primeiro trabalho – se sonhamos dar vida e realidade à democracia no Brasil. É este o meio principal e talvez único, que temos para desintegrar os nossos dois formidáveis e velhos complexos – o do "feudo" e o do "clã", – que nasceram e se desenvolveram justamente em consequência do regime quadrissecular de desgarantias dessas liberdades privadas, em que tem vivido o nosso povo-massa desde o I século".[5]

E conclui citando, como exemplo, o interesse político subjacente à entrega da justiça e da polícia às influências locais, fenômenos até hoje atuantes. Uma autoridade subordinada aos grupos e facções locais – Como continua sendo, em grande parte – dificilmente garantirá o cidadão contra os poderes. Uma sociologia do bandoleirismo, principalmente do "cangaço", revelará, por certo, que, simultaneamente com as causas econômicas e as influências espirituais – ou mais claramente, a miséria e a ignorância – uma responsabilidade muito acentuada caberá ao tipo feudal de organização da justiça e da polícia.

Tomou-se, hoje, por isso, uma reivindicação liberal a posição "regressista" e do visconde do Uruguai, que inspira a linha democrática mais acentuada – a justiça e a polícia devem estar a serviço da lei e não dos homens.[6] A tese do Sr. Oliveira Viana, pois, é justa: sem liberdades civis efetivamente garantidas, as liberdades políticas são ilusórias. Aliás, na mesma ordem de ideias, demonstrou o Sr. Vítor Nunes Leal que a República, implantando o sufrágio universal, entregando o Poder Judiciário e a polícia aos governos locais, libertando o executivo das limitações parlamentaristas e extinguindo os partidos políticos de âmbito nacional, trouxe a consolidação e o enraizamento do "coronelismo", que

atingiria o seu prestígio maior na estrutura quase feudal da "política dos governadores".[7]

Além da questão das liberdades civis, que os estadistas do Império já tinham presentes ao espírito, o problema eleitoral no Brasil está intimamente ligado às deficiências de educação e já podemos assinalar com satisfação a retomada dos da tradição imperial dos debates em torno de ideias e temas, em lugar das lutas puramente pessoais da Primeira República.

Acrescente-se por último a base econômica: sem propriedade generalizada não haverá liberdade eleitoral... Trata-se de um aspecto que, ainda hoje, não se achou devidamente enquadrado. Acreditamos que uma imagem nítida do problema eleitoral, como se apresentava aos olhos dos homens do século XIX, está perfeitamente delineada nestas singelas palavras do Imperador D. Pedro XX escritas nos *Conselhos à regente*:

> ELEIÇÕES
>
> Instam alguns pelas diretas, com maior ou menor franqueza; porém nada há mais grave do que uma reforma constitucional, sem a qual não se poderá fazer essa mudança do sistema das eleições, embora conservem os eleitores indiretos a par dos diretos.
>
> Nada há, contudo, imutável entre os homens, a Constituição previu sabiamente a possibilidade da reforma de algumas de suas disposições. Além disto, sem bastante educação popular, não haverá eleições como todos, e sobretudo o Imperador, primeiro representante da nação, e, por isso, primeiro interessado em que ela seja legitimamente representada, devemos querer, e não convém arriscar uma reforma, para assim dizer definitiva, como a das eleições diretas, à influência tão deletéria da falta de suficiente educação popular.
>
> Por ora, não será mais preciso do que reformar as leis, de que tanto se tem abusado, por causa das eleições: a judiciária, no sentido de distinguir a ação dos juízes da das autoridades policiais; de abolir a prisão preventiva, isto é, antes de sentença do juiz, ou, ao menos, diminuir o mais possível, sem prejuízo da punição dos crimes, os casos dessa prisão, e duração dela, assegurando o castigo de quem tiver abusado; a da Guarda Nacional, estatuindo que esta só possa ser

chamada a serviço, em casos extraordinários marcados na lei e por ato do Poder Legislativo, quando estejam abertas as câmaras, e na ausência destas, por decreto do governo, que deverá ser sujeito à aprovação daquelas, logo que estiverem abertas; a do recrutamento, conforme o sistema do projeto, que se discute nas Câmaras; e a eleitoral, não admitindo alteração da qualificação, senão por sentença do juiz; estabelecendo garantias contra os falsos votantes e meios de sua eficaz punição, e regulando a votação de modo a que o partido em minoria nunca deixe de ter representantes na Câmara dos Deputados.

Colocarei, assim, as reformas na ordem da conveniente precedência de discussão: 1º Judiciária, que já está no Senado, onde se melhorará; da Guarda Nacional; eleitoral, visto que as próximas eleições só se farão em novembro de 1872; e do recrutamento, que pode por uma lei ser suspenso, por maior prazo, antes e depois das próximas eleições.

A escolha de presidentes, que não sejam representantes da nação, e não vão administrar as províncias por pouco tempo, e para fins eleitorais, assim como, pelo menos, a pronta demissão e privação, por algum tempo, de graças e favores para qualquer autoridade, que influir, valendo-se, mesmo, unicamente, do prestígio de seu cargo, em favor de candidatos eleitorais, também tem sido sempre recomendação minha.[8]

Notas

1 Pimenta Bueno, op. cit., p. 192.

2 Oliveira Viana em *Instituições políticas brasileiras,* Rio, 1949, refere-se com certo otimismo, ao "eleitor socializado", que nasceria dos sindicatos e viria substituir o eleitor de "cabresto" (v. II, p. 220). Aparentemente os fatos indicam estarmos diante de uma modalidade urbana do mesmo fenômeno.

3 P. Bueno, op. cit., p. 472.

4 As listas tríplices do último decênio imperial que subiram de Minas Gerais à escolha do Poder Moderador eram maciçamente liberais. Muito significativamente, nas eleições de 1886, em pleno gabinete Cotegipe (preenchimento da vaga de Silveira Lobo), os liberais de Minas fizeram toda a lista tríplice.

5 Oliveira Viana, *Instituições políticas brasileiras,* v. II, p. 232.

6 "...um governo mais da lei do que dos homens, com a impessoalidade que assegure o clima de serenidade e confiança dentro do qual o exercício dos direitos não se embaraça pelo espírito de facção e antes se facilita pela certeza da justiça" (Milton Campos, *Compromisso democrático,* p. 5). Em Minas Gerais, a fórmula "governo mais da lei do que dos homens" adquiriu o sentido de política de imparcialidade do poder coercitivo do Estado, de neutralidade da polícia e da justiça em face das

lutas partidárias, política que iria singularizar o governo do Sr. Milton Campos e expressão do mais acentuado liberalismo reformista, dentro de uma inspiração claramente filiada no pensamento radical de Alain.

7 O Príncipe D. Luís de Orléans e Bragança dirá em seu "Manifesto" de 1913: "A própria federação – boa em si e aliás já delineada nos programas dos últimos ministérios do Império – não trouxe senão desilusões. Em vez da autonomia e da liberdade esperadas, a sua consequência imediata foi a constituição de um feudalismo medieval indigno de nossa civilização. Nem parece que a luta contra as oligarquias, iniciada pelo atual governo, tenha dado melhores resultados. As revoltas sangrentas fomentadas nos Estados, o bombardeio criminoso de cidades sem defesas, as intervenções brutais do poder central têm podido, em certos pontos, derribar as dinastias locais; não mudaram o regime de tirania e de opressão, de fraude, de crime e de violência que continua a lavrar por todo o país". A tese é perfilhada por um autor moderno, o Sr. Vitor Nunes Leal, que, em seu ensaio sobre o "coronelismo", já citado por nós, considera isto um fenômeno tipicamente republicano, consequência das inovações ocorridas em 1889, principalmente a eleição dos presidentes de estado e a extensão do sufrágio universal desacompanhada de uma correspondente alteração nas estruturas econômicas da sociedade. Consequência, principalmente, da abolição do princípio monárquico – fato que não cita explicitamente, mas está em suas premissas – princípio monárquico responsável pela rotatividade das situações políticas. E não as formações monolíticas da República. Assim, diz o Sr. Nunes Leal: "por tudo isto, o fenômeno estudado e característico do regime republicano" (*Coronelismo, enxada e voto*, p. 184). A alternância das situações políticas, no jogo dos dois partidos, teria, como efeito, levar os grupos rivais, no interesse de captar as simpatias das massas campônias, a provocar reformas das condições econômicas e, portanto, contribuir para a elevação das condições de vida do homem do campo, que passaria a ser o grande tema dos debates eleitorais...

8 Ver o texto na edição crítica dos *Conselhos à regente*, que fizemos para a Livraria São José.

CAPÍTULO XV
AS REFORMAS ELEITORAIS

1. A pré-história eleitoral do Brasil

No Brasil tivemos eleições antes de ter Constituição, pois os deputados à Constituinte foram eleitos. Não obstante, somente em 1846 viria a primeira lei eleitoral: até então, a matéria seria regulamentada, bem ou mal, pelo Poder Executivo.

Passemos em revista esta fase pré-histórica do sistema eleitoral brasileiro.

Não se levando em conta as eleições para as Cortes de Lisboa, realizadas segundo o complicadíssimo processo da constituição espanhola de 1812, eleições que ocorreram no Brasil, mas, na realidade, um pleito português, nem a escolha dos procuradores gerais das províncias, vejamos a primeira eleição depois da Independência: a da Constituinte. A magna assembleia foi constituída por deputados eleitos segundo as instruções de 19 de junho de 1822, a mais antiga regulamentação brasileira do direito eleitoral, cujos dispositivos gerais veremos em lugar próprio (Cap. I, da II Parte).

Após a Constituição tivemos as instruções publicadas com o decreto de 26 de março de 1824 que regeu a matéria até 1842, sofrendo apenas ligeiras modificações durante este tempo.

Se nos primórdios as coisas correram bem, o governo abstendo-se de participar das eleições, no fim de algum tempo a situação tornou-se gravíssima e os melhores estadistas pleiteavam a reforma da legislação em vigor. Todos os documentos narram as mais desagradáveis cenas ocorridas no decurso dos pleitos. O mais grave problema residia nas "qualificações". O povo escolhia por aclamação a mesa eleitoral, que, por sua vez, organizava as listas dos votantes... que votavam. Na realidade, escolhia, se a mesa a pauladas, e quem vencesse esta primeira batalha teria a vitória eleitoral de antemão assegurada...[1]

Durante vários anos, ressoava unânime a crítica ao sistema eleitoral.

Logo após a Maioridade, o nosso bem conhecido ministério de 23 de março, após dissolver a Câmara eleita pelos liberais maioristas, baixou as instruções de 4 de maio, que previam a formação

de juntas a cujo cargo estaria a qualificação prévia dos votantes, compostas do pároco, do juiz de paz e do subdelegado de polícia. Passava a ser, agora, a autoridade policial, árbitro único das qualificações e, portanto, das eleições. Se tais autoridades fossem imparciais, nada haveria que reclamar. Mas eram partidárias e daí o caráter tirânico da solução. Procurava-se, segundo Francisco Belisário Soares de Sousa, entregar a qualificação a uma junta em que o povo estivesse representado pelo juiz de paz, o governo pelo delegado e o pároco, neutro, serviria de fiel da balança. Afinal, estávamos no "Regresso" com a sua preocupação de substituir a quase anarquia do período regencial com os seus métodos de democracia direta, pela reafirmação, talvez um pouco exagerada, do princípio da autoridade...[2]

2. A nossa primeira lei eleitoral

Da Lei de 19 de agosto de 1846 dirá o Sr. A. Tavares de Lira ser "francamente liberal" e devemos considerá-la o maior título de glória dos 4 anos da situação liberal que se seguiu ao "Regresso".

Nasceu de um substitutivo proposto em março de 1845 pela comissão de constituição e poderes da Câmara dos Deputados, composta pelo que havia de mais liberal: Antônio Carlos, T. Otoni e Urbano Sabino Pessoa de Melo, este o "líder parlamentar da Praia", no dizer de Joaquim Nabuco. O projeto principal que este vinha substituir fora apresentado por Paulo Barbosa e Odorico Mendes.

Eram os temas principais do projeto: regularização do processo de qualificação dando mais segurança aos direitos dos votantes; garantia da representação das minorias quer nas mesas eleitorais, quer nas juntas de qualificação, organizadas pelo mesmo sistema; adoção plena do princípio das incompatibilidades; elevação do censo para os votantes, que deveria passar a ser computado em prata, valor real.

O insuspeito Melo Matos reconhece lisamente o progresso sobre os sistemas anteriores do marquês de Queluz e do visconde de Sapucaí. E comenta:

"Era por certo um ato de nobre abnegação a desse partido que, senhor do poder, podendo tirar da lei existente meios de prolongar o domínio em suas mãos, preferiu ao gozo dessas vantagens

o submeter-se a um novo sistema, que não só tinha de boa-fé elaborado como o mais eficaz para proteger a verdade e a liberdade da eleição, como era pelo simples fato de sua novidade ainda por alguns anos inacessível à cabala, antes que a prática lhe revelasse os defeitos e a artista experiência dos cabos eleitorais descobrisse os meios de burlar-lhe os intentos".[3] De fato esta "artista experiência dos cabos eleitorais" vive derrotando todas as boas intenções neste país.

A oposição (conservadora) no fundo a principal beneficiária da lei e os liberais da "Praia" – que segundo comenta Joaquim Nabuco mantinham no Rio umas atitudes estranhas, ligando-se à chamada "facção áulica", apoiando-se em Aureliano, participando da política do Regresso – desde logo puseram-se a combater o projeto.

Tão forte foi a oposição que as incompatibilidades caíram logo, por 58 votos contra 21. Os "Praieiros" todos (Urbano, Nunes Machado, Lopes Neto, Peixoto de Brito) votaram contra. O mais grave é que dois ministros – o da Guerra, João Paulo dos Santos Barreto, e o dos Estrangeiros, Bento da Silva Lisboa (Cairu 2º) – votaram com a oposição. A grande figura dos debates foi Odorico Mendes. Afinal, com muito esforço conseguiu-se vedar aos deputados aceitar empregos do governo.

A discussão do projeto prolongou-se por abril e maio, chegando a parte final dos debates em junho, quando um de seus coautores, Antônio Carlos, entrava para o Senado. A Comissão aprovou muitas emendas, digna de registro a que dava direito ao cidadão de recorrer aos tribunais de segunda instância caso não fosse qualificado votante, e outra que recusava ao Senado o direito de verificação dos poderes de seus membros. Em 27 de junho terminava o trabalho da Câmara dos Deputados, com aprovação de todas as emendas da comissão.

Somente em junho do ano seguinte, o Senado concluía o seu trabalho, assinando o parecer da Comissão de Constituição e Poderes os senadores Vergueiro, Paula Sousa e Costa Ferreira (barão de Pindaré).

Longo parecer, cauteloso na aparência, mas no fundo alterando substancialmente o trabalho da outra Câmara, tanto que apresentava 80 emendas. Novidades: eleições por círculos, restabelecimento das incompatibilidades, restituição ao Senado do

direito de verificação de poderes de seus membros, recursos de qualificação para os Tribunais de Relação, qualificação dos elegíveis... As discussões encerram-se a 4 de julho, caindo as emendas da Comissão menos as referentes à verificação de poderes (*et pour cause*) e o recurso para as Relações. Bernardo de Vasconcelos propôs um substitutivo, mais ou menos nos termos do projeto da Câmara dos Deputados, que foi rejeitado. Honório Hermeto, mais feliz, viu aprovada uma sua emenda de redação e outra criando eleitores especiais para senadores. A Câmara, depois de algumas indecisões, resolveu concordar com as emendas do Senado, o que se verificou a 27 de junho, contra o voto de Urbano e Rebouças. Por esta altura o gabinete era outro e Holanda Cavalcanti, futuro visconde de Albuquerque, a sua figura principal. Foi, por sinal, mercê de uma certa pressão do governo que passou a lei, promulgada em 19 de agosto.[4]

3. A lei dos círculos

A Lei de 19 de setembro de 1855 que instituiu no Brasil o sistema de círculos (ou distritos eleitorais) de um só deputado pondo por terra o sistema, hoje vigorante de novo, de circunscrição eleitoral única por província, constitui a grande glória do ministério da Conciliação e de seu chefe, o marquês do Paraná. A ideia não era nova; quase passara em 1848 por inspiração do senador Paula Sousa, uma das figuras mais atraentes da primeira quadra da vida nacional.

Não foram poucos nem suaves os debates então travados: Honório Hermeto teve pela frente um bom grupo de adversários, capitaneados pelo marquês de Olinda e pelo senador Eusébio. Em dois argumentos e baseava a oposição a Paraná: a lei era inconstitucional, principalmente no que se referia às incompatibilidades, e rebaixaria o nível intelectual do parlamento pois reforçaria o prestígio das influências locais.[5] Uma grande batalha, mas de curta duração.

Os debates principiaram no Senado (por onde a proposição entrou no Poder Legislativo) em 19 de julho e começaram mal, com o parecer desfavorável de Olinda, Eusébio e Maranguape.

Os contrários à lei alegavam, como dissemos, o caráter inconstitucional das incompatibilidades, a decadência da representação por aumentar o prestígio e a força das influências locais e o desaparecimento das províncias que seriam substituídas pelos círculos. Como prova do caráter francamente democrático do projeto temos o fato de grande líder liberal desde os dias das Cortes de Lisboa até a revolução de 1842, que era o senador Vergueiro, apoiá-lo francamente. Vale a pena assinalar um discurso de Pimenta Bueno, defendendo a tese de que o sistema de círculos beneficiaria a unidade nacional, por diminuir o regionalismo provincial.

Em agosto o projeto transitou pela Câmara. Também contrário o parecer da comissão: Zacarias, Figueira de Melo e Diogo de Vasconcelos. Os debates foram violentos; a oposição tentou afastar o perigo, pelo adiamento: Paraná, em discurso rápido, incisivo, dominou e liquidou o assunto. O projeto foi aprovado por 54 votos contra 36. E no dia 19 de setembro o Imperador sancionava a lei.[6] Eis aqui as palavras centrais do grande discurso com que Paraná consolidou a maior vitória de sua vida:

> Não duvido que o projeto seja uma "embaçadela" para aqueles que se queiram salvar sobre a chusma, para os que não pudessem apresentar-se isoladamente a um círculo. Mas aqueles que dispuserem de influência legítima, podem-se apresentar pelo mesmo modo. As chusmas, senhores, convêm muito a alguns, porque é verdade que sendo eu eleitor, tendo de votar sobre 10 ou 12, examinando uma chapa de 20, posso deixar escapar um ou outro de menos capacidade, mas quando se votar sobre um só, hei de escolher com cautela, hei de votar com escrúpulo, procurando que aquele a quem tenho de dar o meu voto reúna as qualidades precisas para ser votado. Eu não inibo ao governo de se interessar por eleições sinceras e livres; o que não permito ao governo são as fraudes, as trocas, e a imoralidade. O governo é assaz interessado na marcha da sociedade para ser desinteressado nas eleições... Conheço que a solução por meio do adiamento é indireta, mas eu a tornaria direta: os nobres deputados que se pronunciem do modo que lhes parecer preferível, porque eu aceito todas as soluções.[7]

Características da lei

Paraná, navegando nas águas ilustres de Paula Sousa, introduziu no direito eleitoral do Brasil 3 novidades:

a) as incompatibilidades eleitorais;

b) a divisão das províncias em círculos de um só deputado;

c) a eleição de suplentes de deputados.

Pela primeira vez, os presidentes de províncias, os seus secretários, os comandantes de armas, generais em chefe, os inspetores gerais da fazenda pública, as autoridades policiais, os juízes de paz, municipais e de direito eram inelegíveis dentro do âmbito de suas atividades. A uma exegese mais literal da Constituição, parecia inconstitucional a medida. Além disto alegava-se que a recusa do direito de serem votados os magistrados traria prejuízo para a magistratura e a representação... Apesar de autoritário e de sua fama de reacionário, Paraná tem lugar marcado entre os fundadores da democracia brasileira por haver introduzido o princípio das incompatibilidades; esta a verdade.

O Sr. Tavares de Lira alinha as seguintes vantagens da lei:

a) diminui a influência do governo e as fraudes;

b) põe o eleitor em contato com o candidato;

c) facilita a fiscalização por parte das câmaras;

d) oferece menores oportunidades de agitação por restringir o âmbito de repercussão das lutas;

e) modera o espírito de provincialismo;

f) acaba com as grandes bancadas maciças e com aquilo que na República chamar-se-ia a "política dos grandes Estados";

g) diminui a influência do governo sobre as bancadas;

h) permite que os interesses locais sejam melhor consultados;

i) representação das minorias.[8]

Hoje, com a experiência dos quase 100 anos posteriores, poderíamos acrescentar: facilita a escolha do candidato pela redução de seu número e possibilita a vitória dos elementos mais bem-dotados. Por último o sistema de círculos é o que menos força dá às influências locais, pois os eleitores do interior, em qualquer sistema, votam nos homens do lugar e, os das capitais, nestes e nos elementos de valor intelectual.

Por último, a lei mandava que, simultaneamente aos deputados, se elegessem os seus suplentes (como no caso dos senadores, hoje).

Cada eleitor votava num deputado e um suplente. (É necessário não se esquecer de que não havia, então, registro de partidos nem de candidatos. Votava-se em qualquer pessoa).

A lei dos círculos representa um grande progresso na vida política brasileira. Infelizmente o marquês do Paraná faleceu antes de sua primeira e única aplicação, em que se verificou uma grande vitória da oposição. Em 1860 já estava em vigor outro sistema.

Jurisprudência

O grande tratado de Pimenta Bueno veio à luz logo após a promulgação da lei de 19 de setembro de 1855. O tratadista comenta então calorosamente a importante reforma:

> A eleição por províncias tinha muitos inconvenientes; o sistema dos círculos ministra importantes vantagens. Facilita a manifestação e representação de todos os interesses e opiniões desde que tenham alguma importância, pois que desde então conseguirão maioria em um ou outro distrito, e não serão aniquilados pela maioria provincial; é este um grande melhoramento, e mesmo um princípio de justiça, pois que o direito de ter representantes no parlamento pertence a todos os brasileiros e não deve ser monopolizado por uma só opinião, ou maioria provincial.
>
> A representação por classes seria difícil, senão impossível, entretanto que, verificando-se por círculos, pode ter uma conveniente efetividade. A localidade em que a indústria agrícola, comercial ou manufatureira predominar, facilmente triunfará na escolha de quem venha representar seu interesse predominante.
>
> Este sistema reforça a dependência dos deputados para com os respectivos eleitores, o que é de muita conveniência para o exato desempenho do mandato; enfraquece o espírito do provincialismo que entorpece a fusão e a homogeneidade nacional; evita a agitação de grandes massas nas épocas eleitorais e declina influências pessoais que podem ser nocivas, mormente quando provinciais.
>
> A sobredita lei, distribuindo por círculos as eleições dos deputados e membros das assembleias provinciais, conservou o sistema anterior, ou a eleição por províncias quanto aos senadores; e nisso procedeu bem. Os deputados,

como representantes dos interesses locais e móveis, devem relacionar-se mais com as localidades e acompanhar o movimento das ideias delas. Os senadores, representantes dos interesses gerais e das ideias conservadoras, devem depender de uma base mais larga e menos móvel, ainda quando se faça abstração da conveniência de uma mais ampla latitude para sua escolha.[9]

Está de pé toda a argumentação do futuro marquês de São Vicente e, cremos, deveria ser levada em conta para uma futura reforma eleitoral do Brasil.

Tavares Bastos, também, considera o sistema de círculos superior ao de circunscrição única por província:

> Hoje como outrora, nos parece que a eleição por lista de província é só útil à mais poderosa das influências eleitorais, a influência de governo: é ela que ganhará com isto, e ganhará mais do que parece perder com o voto único. Em regra, como se sabe, a maioria dos colégios de uma província é país conquistado para qualquer governo, e nos próprios colégios independentes há muitas paróquias onde a ação oficial é sempre eficaz. Mui provavelmente, ainda com a eleição direta, terá o governo, para opor aos batalhões bisonhos da oposição, os exércitos regulares, instrumentos de sua intervenção".[10]

Tavares Bastos não era partidário dos sistemas de círculos de um deputado, apesar de considerá-lo um progresso sobre o sistema anterior. Eis os seus inconvenientes:

> ...a eleição por círculos era um meio eficaz de assegurar à oposição representantes no parlamento: bem o demonstrou a legislatura de 1857 (...) mas, o exagerado espírito de localidades, os interesses às vezes inconfessáveis, influências até funestas à causa pública, conseguem por esse meio sobrelevar muito mais altas considerações. Homens eminentes, cidadãos recomendáveis por sua autoridade e serviços, os chefes dos próprios partidos, são muitas vezes preteridos pela vaidade insensata de parvas figuras de aldeia, pelos cálculos indecentes dos exploradores da mina pública, pela inveja e ódio às superioridades naturais, vícios que infelizmente as democracias partilham com o despotismo.[11]

4. A dissolução dos círculos

A grande reforma eleitoral de Paraná – lei dos círculos – somente se aplicou uma vez, nas eleições para a legislatura de 1857 a 1860, e com excelentes resultados, ganhando a oposição numerosa bancada.

Infelizmente, já era morto o grande líder e, em 1858, Sérgio de Macedo apresentava um projeto que, fortemente apoiado pelo gabinete de 10 de agosto, chefiado por Ângelo Muniz da Silva Ferraz, veio a tornar-se lei em 18 de agosto de 1860. Isto não obstante ser o Imperador francamente pelos círculos de um deputado. A lei de 1860 alterou apenas dois dispositivos do sistema Paraná: criou o círculo de 3 deputados e aboliu a eleição de suplentes, simultaneamente com a de deputados: as vagas se preencheriam por novas eleições.

Comentando a reforma de 1860, o Sr. Tavares de Lira lembra que as fraudes vinham da qualificação, não sendo as reformas no gênero da de Silva Ferraz nada mais que "desconversas".[12] A questão máxima do direito eleitoral do Império era a necessidade de estabelecer-se um sistema objetivo e permanente de qualificação eleitoral. A este respeito assim se expressou Oliveira Lima:

> O pior traço do regime de sufrágio então existente era que em vez de haver um corpo eleitoral permanente, cujas listas se verificavam em épocas fixas, se alistava um corpo de votantes qualificados para cada eleição, pelas autoridades locais e pelas influências de companário, que nesse rol incluíam todos os seus dependentes e mesmo nomes fictícios, excluindo simultaneamente muitos cidadãos que possuíam as habilitações legais. As autoridades policiais retocavam o resultado no escrutínio de segundo grau, modificando mesmo a decisão pelo seu apuramento dos votos. Assim era que o governo contava invariavelmente com um triunfo seguro.[13]

O Sr. José Maria dos Santos, por sua vez, mostra-se muito otimista com relação à lei Ferraz. Considera-a um aperfeiçoamento no esquema Paraná. Sobre os seus resultados exclama:

> A Câmara eleita pelo sistema dos círculos de três deputados, para a legislatura de 1861 a 1864, foi realmente uma síntese luminosa da alma brasileira naquele instante.[14]

E, a crédito da "maré montante democrática", então iniciada, recorda que o fim da política do "Regresso" e da Conciliação proveio das alterações nos quadros políticos oriundos dos resultados da lei.

A permanência dos abusos, universalmente reconhecidos, provocou a lei de 20 de outubro de 1875, no decurso do longo, fecundo e atribulado gabinete Rio Branco, lei que passou à história com o nome de "lei dos terços" graças ao critério curiosíssimo que adotava: votava-se apenas em dois terços dos deputados, de modo a ficar, em teoria pelo menos, um terço das vagas para a minoria... Por outro lado, introduziram-se várias condições práticas para a garantia da liberdade e a independência do eleitorado, coibindo-se alguns dos abusos mais em evidência. A questão das incompatibilidades foi regulamentada com muito critério e amplitude.

Lei de transição, fase de um processo: seis anos mais tarde promulgar-se-ia a grande reforma que marcaria uma fase de importância capital na história eleitoral do Brasil: a eleição direta.

5. A eleição direta

D. Pedro II ao voltar de sua segunda viagem ao estrangeiro encontrou fervendo a ideia da eleição direta. O Imperador não morria de amores pela reforma, não tanto por ela, mas por ter dúvidas acerca de sua constitucionalidade e de sua eficácia. Escrevera: "Não é o vestido que torna vestal a Messalina, porém, sim a educação do povo e, portanto, a do governo".[15] A ideia desde muito estava entre as aspirações dos liberais.

Para Rui Barbosa, defendendo a reforma na Câmara, o projeto Saraiva seria o sétimo no gênero, cabendo a primazia ao de A. Ferreira França, em 1835, cujo autor teria descendentes na Câmara que aprovaria finalmente a sugestão. Rui lembra os seguintes precursores: Ledo, A. F. França, Antão, Felício dos Santos, Leão Veloso, Tavares Bastos, Teófilo Otoni, o visconde de Prados, Paulino, Fernandes da Cunha, e outros. Alguns sumamente interessantes, como o de Tavares Bastos, de 1872, estudado em outro local.

Os programas liberais, logo após a ascensão de Itaboraí, trataram do assunto, os radicais com mais ousadia, os liberais históricos mais timidamente: o velho Nabuco de Araújo, sabiamente, propusera um sistema pluralista: municípios com eleição direta e municípios com eleição indireta, conforme as circunstâncias.

Afinal, estava madura a ideia. O Imperador convoca os liberais para realizá-la. Coube a Sinimbu, em ministério organizado a 5 de janeiro de 1878, lançar a primeira semente. O escolho inicial era a arguida inconstitucionalidade da lei, em vista de conter a Carta Magna dispositivos nítidos e claros acerca do assunto. A ideia, porém, de uma constituinte, mesmo uma "constituinte constituída", atemorizava a todos. O Senado matou a iniciativa. Sinimbu, meio desarvorado, ainda aguentou firme, conseguindo do Imperador o adiamento da reunião do Parlamento. Logo, porém, vieram os famosos motins do "imposto do vintém", dissolvidos a bala, com várias mortes. Sinimbu estava liquidado. O conselheiro José Antônio Saraiva organizou o 28º gabinete do Segundo Reinado, na data de 28 de março de 1880. Convém lembrar os nomes dos membros do ministério que deu ao Brasil a eleição direta e uma de nossas eleições mais democráticas: Fazenda, o presidente do Conselho; Império, Homem de Melo; Justiça, Sousa Dantas; Estrangeiros, Pedro Luís; Marinha, Lima Duarte; Guerra, Pelotas (substituído por Loreto); Agricultura, Buarque de Macedo. O Imperador dera a Saraiva liberdade de escolher os meios para a reforma; o *premier* preferia a lei ordinária. O projeto teve como relator o jovem deputado Rui Barbosa, na base de apontamentos fornecidos pelo "solitário de Ipojuca". A discussão na Câmara dos deputados durou de 25 de maio a 25 de junho, falando vários oradores, pró e contra; coube a Rui fazer a doutrina do sistema em 21 de junho. No Senado, a coisa não demorou muito, poucas alterações introduziu a Câmara Vitalícia no projeto que vinha da temporária. No dia 9 de janeiro de 1881 estava sancionada a lei célebre.

Característicos da lei

A lei Saraiva estabelece profunda reforma em nosso direito eleitoral; equivale a uma revolução. Basta recordar que, além de eleição direta, estabelece condições que prenunciam a justiça eleitoral, restabelece os círculos de um só deputado, regulamenta as incompatibilidades, impõe penalidades rigorosas contra fraudes,

alarga o voto aos naturalizados, acatólicos e libertos. E, principalmente, introduz os títulos eleitorais.[16]

A lei concedia o direito de voto a todos os cidadãos brasileiros com rendimentos superiores a 200$000 anuais, apurados mediante processo previamente estabelecido, com exclusão das praças de pré e dos serventes das repartições públicas.

Muitas as contribuições positivas da lei "Saraiva".

Introduziu a eleição direta, fixando o censo geral em duzentos mil-réis, o que, em resumo, veio em dar na eliminação do "votante" ou eleitor do primeiro grau. Para a comprovação da renda dispunha a lei de um conjunto minucioso de formalidades. A renda anual líquida de duzentos mil-réis tanto podia ser proveniente de bens de raiz, de indústria, comércio ou emprego.

O alistamento, feito em caráter permanente, era preparado, nos termos, pelos juízes municipais e definitivamente organizado nas comarcas com revisões anuais para as exclusões e inclusões necessárias pelo juiz de direito. Não havia alistamento *ex officio* e o cidadão requeria o seu título ao juiz, de acordo com as formalidades da lei. Dizia o § 14 do artigo 6º, dispositivo revolucionário, que continha a mais importante criação do famoso Decreto Legislativo nº 3029, de 9 de janeiro de 1881:

> Os títulos de eleitor, extraídos de livros de talões impressos, serão assinados pelos juízes de direito que tiverem feito o alistamento.
>
> Estes títulos conterão, além da indicação da província, comarca, município, paróquia, distrito de paz e quarteirão, o nome, idade, filiação, estado, profissão, domicílio e renda do eleitor, salvas as exceções do art. 4º, a circunstância de saber ou não ler, escrever, e o número e a data do alistamento.

Vinham, em seguida, as disposições acerca de prazos para entrega de títulos e outras formalidades destinadas à boa ordem dos trabalhos e garantia do eleitor. Observa-se, com admiração, que o texto da lei reconhecia o direito de voto aos analfabetos – o silêncio da Constituição significava permissão.

Verdadeira reforma da Constituição continha o artigo 10. Eram elegíveis, para todos os cargos, os cidadãos alistados na forma da lei, salvo se pronunciados em processo criminal, com as seguintes especificações: para senador, 40 anos de idade, e renda

mínima de um conto e seiscentos mil-réis; para deputado, renda de oitocentos mil-réis; para deputado provincial, domicílio na província por mais de dois anos; para vereador e juiz de paz, domicílio no município por mais de dois anos; para os estrangeiros naturalizados, residência mínima de seis anos para se candidatarem à Assembleia Geral.

Seguiam-se as incompatibilidades, numa série drástica de inelegibilidades que, abolidas pela República, nunca mais seriam restabelecidas:

> Artigo 11. Não podem ser votados para senador, deputado à Assembleia Geral ou membro de assembleia legislativa provincial:
>
> 1º Em todo o Império – os diretores gerais do Tesouro Nacional e os diretores das secretarias de Estado.
>
> 2º Na Corte e nas províncias em que exercerem autoridade ou jurisdição: os presidentes de províncias; os bispos em suas dioceses; os comandantes de armas; os generais em chefe de terra e os capitães de portos; os inspetores ou diretores de arsenais; os secretários do governo provincial e os secretários de polícia da Corte e províncias; os inspetores de tesourarias de fazenda gerais ou provinciais e os chefes de outras repartições de arrecadação; o diretor-geral e os administradores dos correios; os inspetores ou diretores de instrução pública e os lentes e diretores de faculdades ou outros estabelecimentos de instrução superior; os inspetores das alfândegas; os desembargadores; os juízes de direito; os juízes municipais; os de órfãos e os juízes substitutos; os chefes de polícia; os promotores públicos; os curadores gerais e de órfãos; os desembargadores de relações eclesiásticas; os vigários capitulares; os governadores de bispado; os vigários gerais, provisores e vigários forâneos; os procuradores fiscais; e os dos feitos da fazenda e seus ajudantes.
>
> 3º Nos distritos em que exercem autoridade ou jurisdição: os delegados e subdelegados de polícia.
>
> § 2º Também não poderiam ser votados para senador, deputado à Assembleia Geral ou membro de assembleia legislativa provincial: – os diretores de estradas de ferro pertencentes ao Estado, diretores e engenheiros chefes de obras públicas, empresários, contratadores e seus prepostos,

> arrematantes ou interessados em arrematação de taxas ou rendimentos de qualquer natureza, obras ou fornecimento públicos, ou em companhia que recebem subvenções, garantia ou fiança de juros, ou qualquer auxílio do qual possam auferir lucro pecuniário da Fazenda Geral, provincial ou das municipalidades, naquelas províncias onde exercem os ditos cargos, ou os respectivos contratos e arrematações tenham execução e durante o tempo deles.

A palavra "interessados" não compreende os acionistas.

O prazo para desincompatibilização era de seis meses (§ 1º do referido artigo).

A lei previa outras exigências, como, por exemplo, a proibição de contratos entre os deputados e o governo.

Finalmente: os ministros e secretários de Estado não poderiam ser candidatos a senadores senão nas províncias de seu nascimento ou domicílio.

A lei adotou outros dispositivos e inovações interessantes, como a abolição das tradicionais cerimônias religiosas antes das eleições; a criação das seções eleitorais, de número sempre superior a cem eleitores, quando a população o comportasse; a instituição dos fiscais de candidatos; a sistematização dos prazos acerca das eleições de senadores, determinando, além disto, que não se fizessem eleições simultâneas para diversas cadeiras, fixado o critério majoritário;[17] o restabelecimento dos distritos.

Convém anotar umas disposições importantes: distritos de um deputado para a Assembleia Geral, respeitando-se os princípios de relativa igualdade da população, contiguidade de territórios e integridade dos municípios; deputados eleitos por maioria absoluta, com segundo escrutínio; a capital do Império com 3 distritos, Recife e Salvador, 2; adotar-se como base a divisão administrativa em vigor no 31 de dezembro de 1879; os mesmos distritos vigorariam para as eleições gerais e as provinciais, nestas sendo bem maior o número de deputados por distritos; elevação para 22 do número de deputados provinciais de Santa Catarina, Paraná, Espírito Santo e Amazonas, que ficariam com dois distritos, e, pois, 11 deputados provinciais por distrito.

A junta apuradora era presidida pelo juiz de direito da comarca principal do distrito.

Por fim estabelecia a lei penalidades novas e rigorosas contra os crimes eleitorais e um grande número de medidas tendentes a atribuir ao Poder Judiciário o controle do processo eleitoral. "Refunde em 37 artigos toda a legislação eleitoral'', diz Tavares de Lira.

Rui Barbosa, a quem, com Saraiva, cabe a glória da lei, assim lhe expôs as vantagens, assinalando os pontos capitais:

> O projeto, por meio da eleição direta, promove o votante a eleitor; do voto, que era até hoje uma concessão das qualificações, faz, por meio da prova incorruptível, um direito nato e indefraudável no cidadão; com a inamovibilidade da função eleitoral, cria num eleitorado independente, estável, crescente sempre, uma base de resistência contra as vicissitudes dos partidos e as reações do poder; com os círculos uninominais, descentraliza a atividade dos homens políticos, e facilita o parlamento às minorias; pelas incompatibilidades parlamentares absolutas, combinadas com as relativas, extrema as câmaras da administração; vedando quase de todo aos ministros a lista tríplice, emancipa as províncias pequenas da condição de burgos senatórios do gabinete; proibindo a presença de força armada nos comícios desassombra as urnas, abole os morticínios legalizados, impõe o mútuo respeito aos bandos políticos, estabelecendo no interesse de todos a guarda cívica da ordem; fracionando os colégios, coloca, por assim dizer, o escrutínio à porta de cada lar; proscrevendo da eleição a noite, fiel e antiga cúmplice de todas as trapaças e violências eleitorais, dá ao sufrágio popular uma garantia nova de paz e de verdade; mandando formular um código eleitoral, liberta-nos desse caos de umas poucas legislações superpostas, com uma variante para cada abuso e para cada escândalo uma hermenêutica santificadora; fazendo, enfim, elegíveis os libertos, os acatólicos, os naturalizados, sacrifica um preconceito anacrônico, avizinha-se da liberdade religiosa, e congraça-nos com a América, sob cujo céu vivemos, mas cujas força de expansão e assimilação carecemos ainda apropriar-nos, abrindo mão de veleidades acanhadamente nacionalistas.[18]

Notas

1 Além das condições gerais das populações rurais do Brasil, os principais inconvenientes da prática eleitoral do pais no século passado eram: as "qualificações" feitas na hora do pleito e dependentes do favor das autoridades; a ausência de documentos

hábeis de identidade, o que permita abusos nos gêneros dos "fósforos"; o emprego do poder do Estado através dos processos conhecidos e vigentes (nomeações, títulos, ameaças, etc.); ausência de garantias reais das liberdades civis em zonas mais distantes; a apuração dos pleitos pelas mesas receptoras e diplomação pelo Parlamento. Até hoje não conseguimos abolir todos estes processos antidemocráticos.

2 F. Belisário (*O sistema eleitoral*, Rio, 1872) critica ampla e profundamente esta fase inicial da vida eleitoral do Brasil. Cremos desnecessário repetir a série enorme de fatos que transcrevemos, por motivos evidentes.

3 *Páginas de história constitucional do Brasil,* p. 157.

4 A contribuição principal da lei foi a melhoria do processo de qualificações e a regulamentação do cerimonial a ser posto em prática por ocasião das eleições.

5 As eleições modernas desmentem frontalmente estes argumentos, aparentemente bem fundados; o sistema de lista indiscriminada permite o êxito de todas as influências nocivas – seja do governo, dos demagogos, dos argentários, dos "coronéis", etc.

6 Tecnicamente não era uma lei, mas um "decreto legislativo", nome que se dava a um ato que, promanado do Poder Legislativo, e sancionado pelo chefe do Estado, derrogasse lei anterior ou cuidasse de matéria singular: a noção de lei se aplicava, de preferência, a atos alterando as regras gerais ou criando situações novas (ver Capítulo VIII da II parte).

7 Nobres e atuais palavras as do marquês do Paraná: estão de pé assim como as vantagens de sua reforma eleitoral.

8 *Dicionário histórico, geográfico e etnográfico do Brasil,* p. 338.

9 *Direito público,* p. 199.

10 *Reforma eleitoral,* p. 33. – F. Belisário (*O sistema eleitoral,* p. 71) era contra os círculos: "Trouxeram logo esta consequência: enfraqueceram os partidos, dividindo-os em grupos, em conventículos de meia dúzia de indivíduos, sem nexo nem interesses comuns e traços de união. Toda a nossa esfera política, até então elevada (...) sentiu-se abaixada".

11 *Reforma eleitoral*, p. 37.

12 *Dic. Hist. Geog. e Etnográfico*, p. 339.

13 *O Império brasileiro*, p. 105-106.

14 *Política geral do Brasil*, p. 47-49.

15 A respeito da questão podemos considerar como essenciais as seguintes posições de D. Pedro II: a) nada de reformas na Constituição; b) a modificação do sistema eleitoral "em si" era secundária – o essencial estava na educação do povo e na abolição das práticas condenáveis pelas quais os gabinetes, liberais ou conservadores, procuravam forçar as decisões. O Imperador via justo quando concentrava a sua crítica sobre a maneira inadequada de escolher os presidentes. Mas, como não lhe cabia constitucionalmente qualquer iniciativa, limitava-se ao direito de fiscalizar os ministros e ao de negar assinatura aos atos por demais escandalosos.

Sobre a posição do Imperador a respeito destas questões veja-se o § 3º do Capítulo IV da III Parte desta obra. Confira-se também o relato dramático da situação feito no ofício de demissão do gabinete Monte Alegre, transcrito pelo Sr. Hélio Viana em *Anuário do Museu Imperial* nº XI (1950), Petrópolis.

16 A Lei Saraiva, cujo redator principal, ao apresentar o projeto para a sua discussão em redação final, anunciou enfaticamente como "a carta do sistema representativo e da liberdade religiosa no Brasil", além da sua novidade específica – a eleição direta – introduziu no Brasil a estabilidade do alistamento, como os títulos eleitorais, e aboliu as discriminações ditas "religiosas". Vista à distância, a grande contribuição da lei para a melhoria de nossas práticas el ei torais seria, mesmo, a estabilidade do eleitorado, graças ao título de eleitor devidamente expedido por autoridades judiciais. A eleição direta não é processo mais (ou menos) democrático do que a indireta; na prática tornou-se menos democrática, avolumou o eleitor do dependente economicamente: nenhuma lei eleitoral poderá conceder

independência a seções da sociedade de condições econômicas e espirituais desfavoráveis. Aliás, como assinalou o Sr. Vitor Nunes Leal, o fenômeno do "coronelismo" é recíproco: os governantes dependem dos "coronéis" e estes, daqueles. E, o que não era novidade, mas constituiu um aperfeiçoamento: as incompatibilidades, que não foram, por nenhuma legislação posterior, tão amplas. A legislação posterior recomeçaria depois de 1891, pois, para a Constituinte, voltou-se ao ponto de partida, com regulamentos feitos pelo governo provisório para que se elegesse uma Assembleia "de confiança"...

Mas, voltando a Rui Barbosa e à Lei Saraiva, devemos reconhecer que a sua grande revolução residiria, mesmo, nos títulos eleitorais e na abolição das qualificações. Nos primeiros tempos, os resultados foram favoráveis. Mais tarde surgiriam as falhas. *Facta la legge, trovato lo ingano*...

Convém ressaltar que a exclusão dos ministros do conjunto dos inelegíveis era imperativo constitucional: regime parlamentar exige ministros retirados da representação nacional.

17 Medida justa e moralizadora, destinada a restabelecer a vigência do texto constitucional, anulado na prática pela apresentação de listas enormes, o que permitia escolhas que, de certo modo, desmentiam o dispositivo da Constituição. Que isto se desse nas primeiras eleições, quando se tratava de compor todo o Senado, compreende-se. Mas, que a prática permanecesse, não seria razoável. As listas sêxtuplas eram quase a rotina, havendo casos, inclusive, de nove nomes levados ao Imperador (eleição cearense de 1881).

18 *Obras completas* de Rui Barbosa, v. VII, tomo I, p. 55. Fugindo por demais à finalidade do presente trabalho, o histórico pormenorizado da evolução eleitoral do Império, quer nas leis quer nos fatos, cremos suficientes a apresentação de um esboço e as indicações gerais contidas no presente capitulo, o que, parece, dará uma ideia razoavelmente aproximada da situação. A necessidade de fazer-se um histórico exaustivo é urgente. Entre muitos fatos interessantes que ocorreram citaria um projeto apresentado por José Bonifácio e Alves Branco, em 1831, concedendo direito de voto às mães de família viúvas... Sobre as relações entre os sistemas eleitorais e a organização social, vejam-se as observações geralmente lúcidas e justas de Vitor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto*, Rio, 1949.

CAPÍTULO XVI
OS ÓRGÃOS DE BASE DA POLÍTICA

A organização política do Império terminava à porta das casas – os “fogos“ (“todo o cidadão tem em sua casa um asilo inviolável. De noite não se poderá entrar nela senão por seu consentimento, ou para o defender de incêndio ou inundação; e de dia só será franqueada a sua entrada nos casos e pela maneira que a lei determinar” – § 7º do artigo 179 da Constituição). A estrutura do poder em seus órgãos de base, acusando diferenciações segundo os setores naturais – justiça, polícia, administração, política e religião – assumia aspectos singulares para o homem moderno. Inclusive pelo fato de registrarem-se fenômenos de superposição de instituições paralelas, distorção de corpos hierarquicamente dispostos e subordinação de conjuntos independentes. Em certos casos – o do juiz de paz seria o principal – concentravam-se numa única entidade as mais diversas ordens hierárquicas.

Quanto às mutações verificadas no decurso da história, temos as seguintes etapas fundamentais: a lei de 1º de outubro de 1828 (municípios); o Código do Processo Criminal de 1832; a lei de 3 de outubro de 1834 (governos provinciais); a lei de 3 de dezembro de 1842; a lei 387, de 19 de agosto de 1846 (sistema eleitoral); a lei 842, de 19 de setembro de 1855 (lei dos “círculos”); a lei 3029 de 9 de janeiro de 1881 (Lei Saraiva).

O Império, como já vimos, era um conjunto de hierarquias, formando um sistema que “desce do Imperador ao inspetor de quarteirão”, como bradava indignado Tavares Bastos – e que subia do votante ao Imperador, convém lembrar, igualmente.

Estudaremos neste capítulo, repetindo, por vezes, e resumindo e explicitando o que se disse em outras partes, os órgãos de base das diferentes hierarquias e formas de concentração do poder no regime imperial, em seus núcleos locais de condensação.

1. O quarteirão

A unidade administrativa de grau menor era o "quarteirão", reservando o Código de Processo Criminal e as leis que o alteravam grande espaço a tão pequena unidade administrativa, – aliás, policial.

Constituía o quarteirão um conjunto de 25 casas habitadas, ou "fogos", no mínimo. (Em Minas Gerais, no ano de 1855, existiam 3.637 quarteirões). Pelo Código de Processo competia aos juízes de paz subdivisão dos distritos em quarteirões (§ 8º do artigo 12). O Regulamento 120 transferia essa atribuição aos subdelegados de polícia, embora o artigo 17 da lei de 3 de dezembro de 1841 ainda admitisse tal divisão como atribuição dos juízes de paz.

Cada quarteirão ficava entregue aos cuidados de seu respectivo inspetor, nomeado pela Câmara sob proposta do juiz de paz, no regime do Código de Processo (artigo 16), atribuição naturalmente alterada em favor do delegado (§ 6º do artigo 62 do Regulamento 120). A escolha devia recair em uma das pessoas conceituadas do quarteirão, maior de 21 anos, que não fosse funcionário e nem estivesse na Guarda Nacional e que, *ipso facto*, estaria dispensada do serviço militar. Cabia ao inspetor, numa curiosa reminiscência de certas instituições medievais, zelar pelas coisas e pela vida de seu quarteirão. A simples transcrição do artigo 18, § 1º, do Código de Processo, é elucidativa:

> Vigiar sobre a prevenção dos crimes, admoestando aos compreendidos no artigo 12, § 2º, para que se corrijam; e, quando o façam, dar disso parte circunstanciada aos juízes de paz respectivos.

O artigo 12, em seu § 2º, referia-se a "obrigar a assinar termos de bem viver aos vadios, mendigos, bêbados por hábito, prostitutas que perturbam o sossego público; aos turbulentos que, por palavras ou ações, ofendem os bons costumes, a tranquilidade pública e a paz das famílias...". Quase um idílio, uma verdadeira bucólica: o senhor inspetor de quarteirão a convidar certas damas menos austeras e assinar termos de bem viver, comprometendo-se a não perturbar o sossego público...

Era, como dissemos, uma autoridade à porta das casas: a qualquer problema que surgisse, a solução não ficava longe: só

havia que procurar o inspetor de quarteirão, pessoa conhecida, bem-conceituada (é a expressão da lei) e residindo na vizinhança.

Infelizmente, a pouca duração do Código de Processo Criminal, com sua revolucionária criação da polícia eletiva, não deu margem a uma experiência mais concludente acerca de tão simpática instituição; a partir de 1842 passamos a ter nos inspetores de quarteirão apenas um prolongamento da autoridade policial comum.

As circunstâncias não permitiram que o inspetor de quarteirão realizasse o ideal do legislador do Código de Processo: na fase regencial, os tumultos e o facciosismo, e depois o policialismo, impediram que surgisse este verdadeiro "policiamento do cidadão por si mesmo" – cada grupo de 25 casas entregue a um dos moradores mais conceituados, para zelar pela paz de todos e o sossego das famílias.

Hoje, nas cidades, temos a rádio patrulha, que pode ser mais rápida; o inspetor de quarteirão, porém, assim como o sonharam aqueles velhos legisladores, era uma instituição mais viva, mais rica de sentido humano e consciência liberal...

Afinal, éramos todos românticos em 1832.

2. O distrito

Ainda possuímos os distritos – e o juiz de paz, "sombra do que foi". A Constituição e as leis de organização municipal do Primeiro Reinado, porém, davam-lhes importantes atribuições, que o Código de Processo ampliaria e a lei de 3 de dezembro de 1841 (e seu regulamento 120) reduziria consideravelmente.

A questão da exata configuração jurídica do distrito de paz e o seu enquadramento no complexo administrativo do país permanece na ordem do dia e a legislação tem conhecido algumas soluções singulares, como a da organização municipal de Minas nos primeiros tempos da República que, por assim dizer, estendia a noção de federalismo até dentro dos municípios.

O Código do Processo determinava em seu artigo 2º que competia às câmaras municipais fixar a divisão dos municípios em distritos, os quais deviam ter, pelo menos, 75 casas habitadas e mais o número suficiente de pessoas habilitadas a exercer os cargos

distritais – juízes de paz, escrivães, inspetores de quarteirões, etc. O juiz de paz, a respeito do qual muito se falará no decorrer deste ensaio e que chegou a exercer uma verdadeira magistratura e ocupar uma posição política da maior importância, ocupava o centro da vida distrital, com amplos e múltiplos atributos.

Pelas reformas de 1841 novas entidades surgiram, para não desaparecerem mais, os delegados e subdelegados de polícia, que absorveram o essencial das funções policiais do juiz de paz. E, com o correr dos tempos, não fizemos outra coisa senão acentuar essa direção: o "Regresso" que, então, parecia o cúmulo do reacionarismo, perdura até hoje.

A República, mesmo descontado o Estado Novo, seguiu fielmente a linha do "Regresso".[1] A redução das atribuições dos juízes de paz prosseguiu até chegar ao ponto zero, a substituição do critério eletivo e popular pelo "autoritário" na organização da Justiça e da polícia não fez senão aumentar. O mesmo com a "Interpretação" do Ato Adicional – cuja orientação serviu de base às constituições republicanas. Para a interpretação liberal do Ato Adicional, todas as autoridades existentes nas províncias, com exceção das poucas excluídas expressamente, pertenciam à administração provincial; a "Interpretação", na qual se nota a mão firme do visconde do Uruguai, marcou os limites entre a administração provincial e a administração imperial nas províncias. A República transformaria essa distinção em dogma, sob o rótulo de "federalismo".

Não obstante as reduções operadas em mais de uma ocasião, reduções que não podiam reformar a Constituição, exerceu a magistratura popular dos juízes de paz uma função política e judiciária de extraordinário relevo. Durante o período regencial os juízes de paz chegaram a ser figuras centrais no tabuleiro político, verdadeiros "procuradores" do povo, cujos movimentos encabeçavam, conforme demonstram muitos fatos, e inclusive um documento iconográfico, a gravura de Debret sobre a aclamação de D. Pedro II, após a Abdicação, e na qual os juízes de paz das paróquias do Rio, vestidos a caráter, cavalgando formosos corcéis, agitavam bandeiras e reconheciam o pequeno monarca em nome dos povos da capital do Império. No interior do pais, encaminharam às autoridades supremas ampla representação acerca dos interesses de seus distritos, cujos destinos, efetivamente, cuidavam de salvaguardar.

Pelos artigos 9º e 10 do Código do Processo, os juízes de paz eram eleitos pelo povo, em número de quatro, e serviam sucessivamente, na ordem de votação, um por ano. Competia-lhes, pelo artigo 12 do referido código, tomar conhecimento dos indivíduos estranhos ou suspeitos, assim como conceder passaportes; exigir o termo de bem viver às pessoas de hábitos pouco recomendáveis às quais fizemos referências ao tratar dos inspetores de quarteirões; obrigar a assinar termos de segurança aos legalmente suspeitos da pretensão de cometer algum crime; proceder ao auto de corpo de delito e formar a culpa aos delinquentes; prender os culpados; conceder fianças; dividir o distrito em quarteirões de 25 casas no mínimo; julgar contravenções às posturas municipais, e pequenos crimes (penas inferiores a 100$000 de multa ou menos de 6 meses de prisão, degredo ou desterro) e cominar aos suspeitos de crime e às pessoas de costumes inconvenientes multas até 30$000 ou prisão até 30 dias ou 3 meses de casa de correção ou oficinas públicas.

Clara e justa a intenção da lei: os "pequenos fatos policiais", como dizem os jornais, ficariam a cargo do juiz popular: não são atos suficientemente graves para que merecessem a atenção da complicada máquina da justiça; nem bastante leves para ficarem impunes, ou entregues às punições extralegais da polícia.

Quase 10 anos depois do Código do Processo veio a lei de 3 de dezembro de 1841, que instituiu os delegados e subdelegados de polícia, que ainda existem; estas autoridades locais assim se chamavam por exercerem uma delegação do chefe de Polícia: competência praticamente a mesma em cada jurisdição. Competência, aliás, retirada dos juízes de paz, e cujas atribuições, pelos artigos 4º, 5º e 6º da lei de 3 de dezembro, passaram em parte para os delegados e subdelegados.

Alguma coisa, porém, ficaria, pois permaneciam de pé as disposições constitucionais acerca dos juízes de paz. Por isto, o Regulamento 120, tão draconiano para os homens daquele tempo, reservava aos magistrados populares as seguintes atribuições, que transcrevemos literalmente (artigo 65):

"As atribuições policiais dos juízes de paz consistem: em fazer pôr em custódia o bêbado durante a bebedice; em evitar as rixas, procurando conciliar as partes; em fazer que não haja vadios nem mendigos, obrigando-os a viver de honesto trabalho; em corrigir os bêbados por vício, turbulentos, e meretrizes escandalosas que

perturbam o sossego público, obrigando-os a assinar o termo de bem viver, com cominação de pena, e vigiando o seu procedimento ulterior; em fazer destruir os quilombos, e providenciar para que se não formem; em fazer corpos de delito; em ter uma relação dos criminosos para os fazer prender; em avisar os juízes de paz dos outros distritos, os chefes de polícia, os delegados e subdelegados acerca dos criminosos que souberem que existem nos seus distritos". A reforma judiciária de 1871 aboliu o direito de cominar penas.

Essas as atribuições que restaram da reforma de 1841, que se tinha por inspirada no mais feroz reacionarismo, tanto assim que a revolução de Santa Luzia teve aí um de seus pretextos. Mesmo reduzidas, as funções dos juízes de paz atingiam a uma amplitude suficiente para que fosse possível aos magistrados populares ministrarem uma justiça acessível, humana e paternal, mais próxima à vida simples do homem do campo e às condições humildes dos pobres...

3. Paróquias e colégios

Os órgãos ascendentes do poder popular, instrumentos da integração da vontade do povo, através do processo eleitoral, regulamentado ao longo das três grandes e decisivas etapas de 1846, 1855 e 1881, conheceram duas fases substancialmente distintas, uma, que atravessou quase todo o regime, e a que nasceu da eleição direta (1881). De acordo com a doutrina da Constituição, dois eram os órgãos da soberania nacional – o Imperador em seus conselhos e o cidadão em seus colégios. Onde, porém, os cidadãos se reuniam para serem o povo?

As instituições de base do sistema eleitoral brasileiro constituíam uma hierarquia singular. Eleitoralmente falando, o Brasil, antes da Lei Saraiva (até 1881, portanto), dividia-se em províncias, distritos (depois de 1855), colégios e paróquias. A partir da lei Saraiva, em províncias, distritos, paróquias, distritos de paz e seções.

Nas paróquias reuniam-se os "votantes", eleitores de primeiro grau nos termos da Constituição, que escolhiam diretamente os vereadores e juízes de paz, assim como os "eleitores" que, nas eleições de segundo grau, elegiam os deputados provinciais e gerais, e os senadores. As disposições constitucionais acerca do direito de voto (artigos 91 a 94) foram estudadas em outro local.[2]

O conjunto dos “eleitores” (eleição de segundo grau) compunha o “colégio eleitoral”, sob certos aspectos de corpo deliberante e, não, o encontro ocasional das pessoas que votam no mesmo lugar. As leis falavam, mesmo, em “assembleias de paróquias”, para as eleições de primeiro grau, e há documentos que mostram os colégios eleitorais atuando coletivamente,[3] não se falando nas célebres “qualificações” cujo mecanismo estudaremos logo a seguir.

A paróquia, do ponto de vista eleitoral, era... a paróquia mesmo, a instituição do direito canônico. O “colégio” era um conjunto de paróquias, ou, antes, de eleitores escolhidos nas votações paroquiais e cuja extensão sofreu alterações com as mudanças de legislação: pela “lei dos círculos” (1855) cada um dos vinte distritos de Minas Gerais constituía um colégio eleitoral. E, como por essa época o número de eleitores na Província era de 2002, cada colégio possuía, em média, 101 eleitores.

O problema das superposições e das distorções de hierarquias administrativas e judiciárias assumia formas especialmente dramáticas no que concerne às paróquias, pois, afinal, uma eleição é assunto particularmente excitante. A situação, concretamente, apresentava-se do seguinte modo: às assembleias provinciais, pelo Ato Adicional, cabia a divisão administrativa, civil e eclesiástica das províncias, e portanto a criação das paróquias, que, por outro lado, somente conhecia existência rigorosamente legal depois de canonicamente instituídas pela autoridade competente. Mas, sendo “órgãos de base das operações eleitorais”, o interesse político das alterações na divisão eclesiástica das províncias adquiria aspectos perfeitamente compreensíveis. Muitas vezes tudo isto se fazia sem qualquer forma de consulta aos bispos, o que não obstava à legalidade da divisão; os pastores, em face das repetidas e absurdas alterações nos limites de seus redis, protestavam, em pura perda. E, por efeito do sentido da autonomia provincial, tão nítido em todo o Império, principalmente no período regencial, em virtude da interpretação liberal do Ato Adicional, a situação atingiu a níveis raros, como em face da lei de 14 da junho de 1831, que atribuía aos presidentes de província a “apresentação” de benefícios eclesiásticos.[4] A lei de Interpretação retiraria das províncias o direito de apresentação de benefícios eclesiásticos, já que o Padroado era uma delegação do Imperador e, não, propriamente, uma atribuição normal da Soberania nacional.

Todos os depoimentos confirmam esta brasileiríssima forma de *gerrymander* político-eclesiástica. Além dos conflitos normais de jurisdição – as assembleias faziam a divisão eclesiástica e os bispos proviam canonicamente as paróquias – havia, pois, a preocupação eleitoral. Para o visconde do Uruguai, "o que é fora de dúvida é que o Ato Adicional deu às assembleias provinciais exclusivamente a atribuição de criar, extinguir, reunir e dividir freguesias". Mas a instituição das paróquias, lembra o visconde, é da competência do bispo. Tanto que defendia como doutrina certa deverem os governos provinciais ouvir as autoridades eclesiásticas antes de dispor sobre o assunto. De qualquer modo, porém, não seria nula a alteração feita à revelia da Igreja.[5]

Ora, como diz o mesmo Uruguai, as paróquias constituíam as "bases de operações eleitorais". Como consequência, ocorria o seguinte:

> Elas (as assembleias provinciais) têm exercido esta atribuição exclusivamente, desde o Ato Adicional, ouvindo umas vezes os bispos, outras, não.
>
> Que uma grande parte, senão a maior parte dessas divisões, não é precedida de informações completas e imparciais, não é feita por conveniência do serviço divino ou humano, mas, sim, para satisfazer exigências de influências locais, das quais se esperam votos nas eleições; para que hajam mais eleitores, mais oficiais da Guarda Nacional, mais juízes de paz, mais subdelegados. Com vistas nas eleições, é frequentemente a população baldeada de umas para outras freguesias, a fim de desfalcar umas influências, levantar ou fortificar outras. [6]

Noutro local, volta ao mesmo tema:

> Todos sabem como, pelas assembleias provinciais, são feitas, entre nós, estas divisões. São completamente arbitrárias, porque não têm padrão e condições que lhes sirvam de base, e mais ou menos as harmonizem, tanto quanto podem, sem inconveniente, ser harmonizadas.
>
> Uma influência eleitoral quer segurar a sua dominação, e enfraquecer o adversário. Convém-lhe adquirir uma freguesia com cujos votos conta, e passar para um município ou freguesia vizinha indivíduos com cujo auxílio se avantaja o adversário, o qual ficará inutilizado com a nova divisão.

> Dispõe de votos suficientes na assembleia provincial, em troco de votos dados a candidatos. Promove uma nova divisão territorial, ou a conveniente modificação da existente. Lá vão, de envolta, os cidadãos, indiferentes a essas lutas de influência, para onde não querem, não lhes convém e não devem ir.
>
> E, com efeito, avultam extraordinariamente, nas coleções, as leis provinciais sobre divisões de território.
>
> Procede-se a uma nova eleição. Preponderam na nova assembleia os outros vencidos. Desfaz ela tudo quanto a outra fizera, acrescentando os competentes barbicachos para bem sujeitar os recém-vindos.
>
> As influências eleitorais fazem, desfazem divisões, segundo as alianças que contraem e defecções que sofrem; dividem, subdividem, tornam a dividir a seu talante, e conforme lhes vai melhor nos seus cálculos eleitorais. Os partidos locais se batem com essas divisões e a organização e as leis gerais que com elas se avenham, como puderem.[7]

Nesta página veemente (na qual se vê a antiguidade da expressão "eleitores de cabresto") Uruguai mostra-nos a presença de uma *gerrymander* de grandes proporções. Em nota, e como confirmação, cita os debates no Conselho de Estado provocados por uma fornada de nove leis mineiras (uma delas criando 17 paróquias: a de nº 471, de 1º de junho de 1850) remodelando todo o mapa da província. A respeito dizia o parecer do Conselho, seção dos Negócios do Império, constituída dos conselheiros Silva Maia (relator), Olinda e Araújo Viana, que "se apresenta uma revolução tal na divisão civil, judiciária e eclesiástica da província, que, notável por extraordinária, ainda mais que notável por ser operada em uma só sessão".

No concernente a paróquias, pasma-se em face do número e variedade de leis provinciais criando, transferindo, extinguindo e restabelecendo freguesias. Numa relação publicada por Furtado de Meneses[8] avulta o número de alterações, mais de 60 casos de transferências, extinções e restabelecimentos em cerca de quarenta anos. Informa-nos o Cônego Raimundo Trindade[9] que "nem todas as freguesias de criação civil lograram confirmação episcopal ou instituição canônica" e que as extinções seriam "*toto coelo*" ilegais.[10] Registram, ainda, os historiadores eclesiásticos vários casos de vigários

transferidos por motivos políticos – transferências determinadas pelo governo provincial. Uma pesquisa cuidadosa nesta vasta "terra ignota" da história provincial, em Minas pelo menos, levar-nos-ia a resultados altamente instrutivos para a elucidação de um dos mais inauditos efeitos do padroado: a transformação de um assunto puramente religioso – a criação de paróquias – em problema eleitoral...

Se fossemos apreciar o tema à luz das maneiras de pensar, de novo em evidência, acerca da posição da paróquia entendida como o centro da vida cristã, teríamos a legislação eleitoral do Império como produto de um espírito profundamente religioso e fruto de uma concepção elevada e justa da posição dos valores espirituais na ordem civil. Tanto que a Lei 387, de 19 de agosto de 1846, a primeira lei eleitoral do Brasil, fazia da paróquia a unidade da vida civil e política, assim como da vida religiosa. O cidadão e o cristão possuíam o mesmo centro de convergência – a freguesia era a assembleia dos fiéis e a assembleia dos cidadãos. As eleições de primeiro grau realizavam-se na igreja matriz, precedidas pela missa solene do Espírito Santo, e na qual se invocava a Graça Divina para que a todos iluminasse, havendo pregação apropriada ao Evangelho.

Pela mesma forma, os colégios eleitorais, que congregavam os "eleitores" (eleições de segundo grau) reuniam-se na matriz da freguesia sede, determinando a lei, igualmente, a Missa do Espírito Santo e o sermão apropriado.

Esta a lei; a realidade subjacente não despertará o menor entusiasmo, pois, terminadas as solenidades religiosas, iniciavam-se os atos propriamente eleitorais, que se realizavam, igualmente, no recinto sagrado, que se tornava local das maiores profanações.

A situação agravava-se pelo fato de que, antes das eleições propriamente ditas, havia a "qualificação" e a organização das juntas e das mesas. Este processo prévio é que decidia quem votava, e quem apurava os votos, já que a constituição de um eleitorado permanente, preexistindo a cada pleito, incluindo todos os que estivessem dentro das condições legais para o exercício do voto, somente surgiria com a Lei Saraiva de 1881. A principal contribuição de Rui Barbosa para o progresso das instituições livres no Brasil foi, possivelmente, a instituição do "título de eleitor", quando jovem deputado eleito pelo Partido Liberal... Até então, porém, as vitórias e as derrotas ocorriam nas batalhas muitas vezes nada incruentas das "qualificações" eleitorais.

Vejamos como se processavam elas.

Pela lei de 1846, a junta de qualificação compunha-se do juiz de paz mais votado, que seria o presidente, e mais quatro mesários, representando os eleitores mais votados, os eleitores menos votados e os suplentes da eleição anterior. Esta junta alistava os votantes, isto é, reconhecia que as pessoas presentes preenchiam as condições legais para o exercício do voto. A partir de 20 de outubro de 1875 (lei dos terços) as juntas apuradoras passaram a simplesmente eleitas... As mesas paroquiais, que não eram apenas receptoras dos votos, mas apuradoras, como até muito pouco tempo, se organizavam pela mesma forma. Justiniano José da Rocha assim descreve estas batalhas pré-eleitorais:

> Uma autoridade popular eletiva, o juiz de paz, proclamava o nome dos cidadãos que queria com ele compusessem a mesa: os votantes, apertando-se em grupos, em que não cabiam, soltavam vozerias de aprovação e de reprovação; seguiam-se as cenas de tumultos, em que o triunfo definitivo ficava aos que tinham melhores pulmões, mais fortes punhos, mais audácia, mais persistência.

Naturalmente que isto não seria o normal, nem durou todo o Império; mas a ocorrência de tumultos em eleições não era coisa fora do comum, principalmente nas zonas rurais; hoje, que o alistamento e a organização das mesas receptoras compete ao Poder Judiciário, sem participação dos interessados, e que a apuração não mais se realiza in loco, mesmo hoje, com todas as cautelas que existem, muitas desordens ainda ocorrem.

A partir da Lei Saraiva introduziram-se importantes alterações no processo eleitoral – eleição direta, alistamento elaborado previamente, entregue a qualificação a autoridades judiciárias (juiz municipal e juiz de direito), títulos de eleitor expedidos pelos juízes de direito, mesas receptoras constituídas pelos juízes de paz e seus suplentes, com abolição da interferência da multidão em sua organização, e outras medidas salutares, destinadas a resguardar a liberdade eleitoral, e que a República, no princípio, cuidaria de abolir. "A República, partindo do voto direto, e suprimindo o censo alto da Lei Saraiva, em tudo o mais, a bem dizer, voltou ao princípio", declara o Sr. Vítor Nunes Leal.[11]

No que concerne à situação dos órgãos de base, transcreveremos o § 6º do artigo 15 da Lei 3029, de 9 de janeiro de 1881: "As eleições se farão por paróquia, ou, nas que contiverem número de eleitores superior a 250, por distritos de paz, ou, finalmente, por seções de paróquia ou distritos, quando a paróquia, formando um só distrito de paz, ou o distrito contiverem número de eleitores excedente ao designado. Cada seção deverá conter 100 eleitores, pelo menos. O governo, na Corte, e os presidentes, nas províncias, designarão com a precisa antecedência os edifícios em que deverão fazer-se as eleições. Só em falta absoluta poderão ser designados para esse fim os templos religiosos".[12]

O § 2º do mesmo artigo dispensava as cerimônias religiosas: procurava-se, com isto, a consolidação do laicismo que inspirava não poucos dispositivos da lei; na realidade prestava-se um serviço à Religião, com a extinção dos desrespeitos e profanações que ocorriam durante as votações.

A Lei Saraiva, portanto, ao mesmo tempo que introduzia o título de eleitor, a constituição do eleitorado em corpo permanente e a eleição direta, suprimiu duas instituições antigas: os colégios e as paróquias, estas conservadas nominalmente, apenas.

4. Minas Gerais em 1855

Para que possamos ter uma visão plástica da realidade no que concerne às divisões administrativas de base no Império e à organização política da sociedade, tomaremos como ponto de referência a situação da mais populosa das províncias, no ano decisivo de 1855, quando se realizava importante transformação de nosso sistema eleitoral e abria-se a época da ordem interna do império, serenadas as lutas e as dificuldades graças à grande paz da Conciliação. A longa e áspera caminhada pelos terrenos montanhosos e desfiladeiros alcantilados, encerrava-se; abria-se em amplos espaços iluminados um destes planaltos da história, uma etapa construtiva e de progresso...

A população de Minas Gerais calculava-se (1854), segundo dados oficiais, em 1.081.909 habitantes. Destes, 90.520 eram votantes e 2.002 eleitores. Quanto aos órgãos de base: 3.637 quarteirões; 437 distritos de paz; 214 freguesias; 51 municípios, 15 comarcas.

A Lei 842 dividiu a província em 20 "círculos" (distritos) eleitorais, cada um elegendo um deputado e, igualmente, constituindo um colégio eleitoral. Eram sede dos distritos e dos colégios eleitorais: Ouro Preto, Pitangui, Sabará, Itabira, Serro, Diamantina, Minas Novas, Montes Claros, Paracatu, Uberaba, Caldas, Pouso Alegre, Baependi, Campanha, Formiga, São João del-Rei, Barbacena, Leopoldina, Ubá e Mariana. Nas igrejas matrizes destas vinte cidades reuniam-se, no dia das eleições, os eleitores das freguesias incluídas dentro de cada círculo... E, naturalmente, cada deputado geral recebia algumas dezenas de votos, e, não muito mais, 3 senadores. Com relação a estes (votados em toda a Província), nas eleições de 1857, as únicas que se realizariam rigorosamente dentro das normas da "lei dos círculos", os mineiros sufragaram seis nomes, pois havia que preencher duas vagas, dos marqueses de Valença e de Paraná. Na lista sêxtupla, o mais votado foi Francisco Diogo de Vasconcelos, com 1.426 votos, e o menos, José Pedro Dias de Carvalho, com 752. Exatamente, estes os escolhidos, em Cartas Imperiais de 4 de novembro de 1857.

Aliás, até à eleição direta, ninguém teria três mil votos em Minas para senador: o visconde de Ouro Preto, em 1879, com 2.638 votos, bateria o recorde. Já, três anos depois, na vaga de José Pedro de Carvalho, a lista tríplice oscilaria entre 4.192 e 6.868, chegando a ultrapassar a casa dos dez mil em 1887.

Notas

1 Sobre o Regresso ver capítulo III da III parte.

2 Ver também, Capítulos XIII e XIV desta segunda parte.

3 A *Revista do Arquivo Público Mineiro* (Ano IV, fascículos III e IV – julho a dezembro de 1899) publica interessante documentário a respeito (p. 775 e seguintes) que mostra os colégios eleitorais reunindo-se como órgãos deliberantes e solicitando a cassação do mandato de Honório Hermeto, em 1834, por instigação de Vasconcelos e Limpo de Abreu, que atribuíam ao futuro marquês de Paraná uma certa participação nos motins de Ouro Preto em março do ano anterior. Transcreve a *Revista* os documentos relativos a Itabira, São José (del-Rei), Pitangui e Lavras. Reproduzamos os dizeres iniciais das atas das reuniões, suficientemente elucidativas: "O colégio eleitoral deste distrito, tendo concluído a eleição do deputado que deve suprir a vaga que deixou o Exmo. Antônio Pinto Chichorro da Gama, resolveu atender em uniformes sentimentos a indicação de um de seus membros...". Assim falaram os itabiranos. Em São José, o mesmo ocorreu: "O Colégio Eleitoral da Vila de São José reunido para nomear o deputado que tem de substituir a vaga do que o era o Exmo. Antônio Pinto Chichorro da Gama, aproveita esta ocasião oportuna para levar a presença...". Pitangui: "Os eleitores do colégio eleitoral deste distrito, reunidos no dia de hoje (...) na mesma ocasião que fizeram (isto é, eleger o deputado na vaga deixada) se lembraram de representar...". Sempre a

mesma toada: o colégio se reuniu para votar o substituto do deputado Chichorro e, ao ensejo, um eleitor propôs, todos aprovando, a sugestão de cassar o mandato de Honório Hermeto...

4 Cônego Raimundo Trindade, *Instituições de igrejas no Bispado de Mariana,* Rio, 1945, p. 12.

5 Visconde do Uruguai, *Ensaio sobre o direito administrativo,* Rio, 1862, v. I, p. 58-59.

6 Ibidem, p. 171.

7 Visconde do Uruguai, *Ensaio sobre o direito administrativo,* Rio, 1862, v. I, p. 58-59.

8 *Clero mineiro,* Rio, 1933, v. I, p. 193 e seguintes. Ver igualmente p. 33-34. O número de instituições é incalculável, sendo difícil distinguir as reais das fictícias.

9 *Instituições de igrejas,* p. 7.

10 Ibidem, p. 248.

11 Vitor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto,* Rio, 1949, p. 163.

12 Algumas das práticas mais chocantes dos processos eleitorais no Império (como a instituição do "fósforo", por exemplo) e quase todos os vícios relativos às qualificações persistem nos Estados Unidos, conforme as edificantes descrições de V. O. Key, *Politics, parties and pressure groups*, New York, 1950. O material que apresenta é de estarrecer. Um brasileiro, ao ler a terceira parte desse livro de rara franqueza, sente-se muito conformado...

CAPÍTULO XVII
OS PARTIDOS

1. Considerações gerais

Não há regime democrático sem partidos políticos, isto é, sem aquelas associações de pessoas que, adotando as mesmas atitudes e as mesmas opiniões em face dos acontecimentos e realidades que se referem à vida nacional, procuram aconselhar ao povo a respeito da melhor maneira de resolver os problemas coletivos. E como a ação humana, geralmente opinativa ("opinião" possui em lógica um sentido muito definido), é levada a procurar a linha reta para poder alcançar os objetivos mais profundos, a tendência de todos os partidos consiste em tirar as últimas consequências de suas premissas fundamentais e iniciais. Daí o princípio da pluralidade de partidos: se uma orientação é levada muito longe demais, a opinião pública faz meia volta e toma o caminho contrário...

"No ritmo que preside ao jogo das leis naturais, a oposição de força elementares e contrárias figura no primeiro plano. Assim é tanto no mundo físico como no mundo intelectual e moral. Em toda nação civilizada produzem-se, inevitavelmente, duas tendências opostas, que reúnem e agrupam os homens: o espírito de progresso e de iniciativa e o espírito de resistência e conservação. É de sua luta constante, de seus triunfos alternados que resulta a vida das instituições, que não poderia ficar estacionária sem produzir estagnação no seu desenvolvimento... A constituição de dois grandes partidos, um conservador, outro progressista, destinados a sucederem-se alternativamente no poder, sob o governo parlamentar, é, pois, um fenômeno provável, quase inevitável, se causas particulares não os impedem de se desenvolverem". Estas palavras de Esmein constituem de fato a melhor definição dos sistemas de partidos.[1]

Esta questão dos "partidos políticos" faz parte dos temas de confusão habitual, pois, se encontramos pessoas que os condenam como entidades maléficas, há legislações que os tornam obrigatórios, como a nossa atual. Não podemos, evidentemente, aprofundar o tema. Gostaríamos, contudo, de assinalar umas noções elementares que, nem sempre, publicistas, legisladores e governantes consideram:

partidos existem em todos os sistemas e regimes, e existirão sempre, porque jamais haverá unanimidade quanto a fins, meios e pessoas. Nas monarquias, eleições e partidos constituem, tecnicamente, processos adequados para indicar ao monarca os conselheiros e ministros cujo emprego seria mais conveniente ao bem-estar do país e à vontade do povo. Será perfeitamente ridículo tornar obrigatória a existência de partidos, por força de lei, sem que haja uma efetiva disposição de respeitar os direitos da oposição, já que a lealdade na luta política é tanto um princípio democrático quanto uma questão de cavalheirismo – ninguém tem direito de monopolizar a boa graça do soberano e fazer de sua confiança uma propriedade exclusiva de seu grupo: isto constitui aquela forma de tirania que se define pela transformação de política em busca do benefício próprio, e não o "prol do comum". São verdades válidas na Idade Média e hoje. Os ingleses consideram a oposição como uma alternativa para o governo e um objetivo para o descontentamento popular. Suas funções são tão importantes, ou quase, como as do governo: sem a oposição não há democracia. "Sua Majestade carece tanto de um governo quanto de uma oposição", pois, afinal, como poderá o rei saber se os ministros vão bem ou mal?[2] E um ministro que procura impedir, por meios desleais, que a oposição cumpra a sua tarefa, está escravizando o monarca à sua facção e seus interesses.

No concernente ao Império, convém registrar um fato que nem sempre se considera bem: a legislação eleitoral ignorava a existência dos partidos, que não existiam senão como correntes da opinião pública. O contrário, exatamente, da situação atual...

No plano nacional tivemos duas grandes formações partidárias, em luta permanente embora sujeita a vicissitudes, que partiram a linha política do Império em tortuosos ziguezagues. Duas grandes linhas de força que dividiam a opinião, desde os Conselhos da Coroa até os mais remotos municípios.

Se olharmos para os municípios, "células da democracia", que vemos? Clãs agrupando famílias antigas e senhores de latifúndios, assim como seus aderentes e agregados, reunidos em comunidades perdidas entre campos e montanhas e que mantêm as suas rivalidades ao longo dos tempos. São os Capuletos e Montechios tropicais, distribuídos pelos dois partidos, Liberal e Conservador, que, como os Guelfos e Gibelinos, reuniam os diversos clãs das famílias patrícias, conforme se eram partidários do Imperador ou lutavam pelo papa.

Analisando a situação, assim se expressa um conhecedor do assunto, o professor Orlando M. Carvalho: "De fato, a maioria dos indivíduos nos municípios do interior segue, não tanto a doutrina deste ou daquele programa partidário, quanto ao chefe local. É comum declarar-se o cidadão 'eleitor do Sr. Fulano', o chefe do partido ou do grupo, e não eleitor do partido A. ou B. Por isso, a luta principal dos candidatos está em conquistar a simpatia dos chefes municipais; estes arrastarão o eleitorado às urnas".

E mais adiante: "No império, os chefes municipais filiavam-se aos partidos liberal e conservador, de modo que a luta local tinha direta correspondência com o equilíbrio político nacional".[3]

Ora, pelo sistema adotado durante quase todo o Império somente uma certa aristocracia participava do direito de escolher os representantes do povo e que dava ao eleitorado uma consciência muito nítida de suas responsabilidades.

Assim, pois, os partidos agrupavam clãs rivais, que se mantinham de fogos acesos em face da possibilidade de retorno ao poder graças à rotatividade dos partidos.

2. Origens e desenvolvimento

A Abdicação foi o ponto de partida para a vida partidária brasileira; antes só existiam indivíduos de várias opiniões, e opiniões várias, gravitando em torno do ânimo inconstante do monarca. Depois do 7 de abril as tendências divergentes, tendo estes importantes acontecimentos como *divortium aquarum*, tomaram os seus rumos próprios: os "exaltados", que, com os republicanos e os revolucionários de toda ordem, agrupar-se-iam no Partido Liberal; os "Moderados", os partidários da Constituição que seriam o núcleo do Partido Conservador; os reacionários, adeptos da volta do Imperador deposto – o célebre partido "Caramuru" que desapareceu com a morte de D. Pedro.

Ficaram, portanto, dois partidos, o Liberal e o Conservador, ambos, porém, fiéis em tudo aos princípios da democracia liberal. Com muita razão observa Heitor Lira:

> A constatação da origem "liberal" dos dois grandes partidos é muito importante para a compreensão de suas atitudes políticas e de seus atos durante todo o reinado.[4]

A Constituição era, até certo ponto, limite entre os dois partidos; o Conservador aceitava a Constituição "jurada" e aceitava-a como outorgada, assim como todas as suas instituições.[5]

Os Liberais queriam nova carta, que não possuísse a marca absolutista da outorga, e que libertasse as províncias, tornasse temporário o Senado e recusasse ao monarca as várias e graves atribuições do Poder Moderador, esta última reivindicação posta de lado pelo visconde de Ouro Preto na sua tentativa final em 1889.

Oliveira Lima assim estabelece as antinomias entre os dois partidos, aplicáveis, segundo ele, aos primeiros tempos quando possuíam mais nitidez:

> Os liberais apegavam-se à máxima cunhada em França sob Luís Filipe – "o rei reina e não governa", ao passo que os conservadores aventavam que o espírito do Poder Moderador impedia o monarca de ser simples autômato, estranho por assim dizer à marcha dos negócios públicos. Os liberais admitiam o direito de resistência armada toda vez que o governo cometesse arbitrariedade e ofendesse às leis e à Constituição do Império; os conservadores repudiavam como ilegal qualquer revolução, visto que era livre toda propaganda doutrinária e que a Imprensa, as urnas e os tribunais ofereciam meios suficientes de reparar os abusos das autoridades e emendar os atos contrários ao interesse público. Os liberais permaneciam aditas ao princípio de descentralização administrativa, queriam reduzir ao mínimo a ação da polícia e pregavam a eleição popular dos magistrados, agentes judiciais que deviam ser da livre escolha da nação e não instrumentos do poder; os conservadores julgavam a centralização política indispensável à integridade do Império e à independência e inamovibilidade do Poder Judiciário, arredado dos favores do sufrágio, necessárias à dignidade de sua missão protetora dos direitos dos cidadãos e organizadora da resistência legal.[6]

O Partido Liberal tomou configuração definida no anteprojeto do Ato Adicional e cujos elementos principais eram: monarquia "federativa", abolição do Poder Moderador, Senado temporário, supressão do Conselho de Estado, etc.; a sua realização mais importante foi o Código de 1832, com os seus juízes eleitos. Já o Partido Conservador adquiriu feição mais nítida, segundo os historiadores,

por ocasião da renúncia de Feijó como regente. A interpretação do Ato Adicional, a reforma do Código de Processo, a restauração do Conselho de Estado, eis as suas principais realizações.

Os dois partidos se mantiveram em luta, frente a frente, num grande diálogo, que durou mais de meio século. Ou, então, num vaivém de "gangorra" conforme a comparou a verve popular.

Esquematizando, foram estas as principais fases da vida partidária do segundo Reinado.

Feita a Maioridade pelos liberais que perderam o poder em 1841, para voltarem na rápida "situação" liberal de 1844, os "luzias" caíram no ostracismo. Para serenar os ânimos, veio em 1853 a "Conciliação" sob a presidência do marquês do Paraná, conservador. Foram longos anos de tréguas, que permitiram ao país a reconstrução, no que foi ajudado pelos cafezais que se espalhavam pelas colinas arredondadas em que se desmancham as arestas da Mantiqueira, assim como nos vales dos grandes rios centrais...

Em 1862 um grupo de eminentes conservadores – Nabuco, Sinimbu, Saraiva, Paranaguá e Zacarias – formaria a "Liga Progressista", corrente liberal do Partido Conservador. Ficaram três partidos: Conservador, Liberal Progressista, Liberal Histórico, fundindo-se estes dois últimos a partir de 1868. Nesta ocasião, por outro lado, surgiram os radicais do seio do Partido Liberal, que, depois de lançarem um manifesto mais extremado, transformaram-se em 1870 no Partido Republicano.

Como se pode verificar, uma história simples, principalmente se vista assim por alto. Em detalhe é bem complicada. Quanto aos programas e motivos de todas estas cisões e fusões, estudá-los-emos mais adiante. Esquematizando em linguagem moderna o assunto temos: a ala esquerda dos conservadores passou para os liberais, forçando a ala esquerda destes a tornar-se republicana... A brusca chamada do visconde de Itaboraí em 1868, apesar de maioria liberal na Câmara, seria de importância capital para a série de mudanças políticas de 1868, 1869 e 1870.

Os gabinetes imperiais somente passaram a ter consistência política definida a partir de 1847 com a criação da presidência tido conselho, exercida, pela primeira vez, por Manuel Alves Branco, visconde de Caravelas, que chefiou o ministério de 22 de maio de 1847. As situações políticas assim se alternavam: liberais – de 24 de julho de 1840 a 23 de março de 1841; de 2 de fevereiro de 1844

a 22 de setembro de 1848; de 24 a 30 de maio de 1862; de 15 de janeiro de 1864 a 12 de maio de 1865; de 3 de agosto de 1866 a 16 de julho de 1868; de 5 de janeiro de 1878 a 20 de agosto de 1885; de 7 de junho de 1889 a 15 de novembro do mesmo ano; conciliação – de 5 de setembro de 1853 a 4 de maio de 1857; conservadores: de 23 de março de 1841 a 2 de fevereiro de 1844; de 22 de setembro de 1848 a 6 de setembro de 1853; de 4 de maio de 1857 a 24 de maio de 1862; de 30 de maio de 1862 a 15 de janeiro de 1864; de 12 de maio de 1865 a 3 de agosto de 1866; de 16 de julho de 1868 a 5 de janeiro de 1878; de 20 de agosto de 1885 a 7 de junho de 1889.

É visível o predomínio dos conservadores, o que se explicará por muitas formas. Preferimos uma explicação aparentemente simplista, mas viável; os conservadores não se interessavam pela reforma das instituições, preferiam retirar delas as vantagens aconselhadas pelas necessidades do país. Pressentiam eles que a melhor constituição é a que for legítima e que a formação de uma situação revolucionária inutilizará qualquer esforço positivo.

Um rápido balanço na obra dos partidos imperiais nos trará os seguintes resultados. A crédito dos liberais, temos, na fase "proto-histórica" da vida partidária, a Regência: o Código de Processo, o Ato Adicional, a lei orgânica dos presidentes de província e, no segundo reinado, além da Maioridade, a primeira lei eleitoral do Brasil (1846); o esforço de guerra contra o Paraguai; a eleição direta; a propaganda abolicionista e, por fim, a preservação dos ideais democráticos, pela fidelidade na vigilância contra abusos de poder. Coube aos conservadores: o restabelecimento do Conselho de Estado; a reforma do Código de Processo; a abolição da escravatura (todas as grandes leis abolicionistas, da repressão do tráfico à Lei Áurea, foram feitas por ministros conservadores); a adoção do sistema métrico decimal; o primeiro recenseamento geral do Império; o impulso principal à política de vias modernas de comunicações.[7]

Se desejarmos sintetizar em duas fórmulas a ação dos partidos, diremos que aos conservadores se deve a preservação da unidade nacional e aos liberais a permanência de nossa continuidade democrática.

3. Os partidos e a administração

No Império, como na República, o maior obstáculo ao progresso da democracia no Brasil tem sido o desconhecimento generalizado de que a distinção entre política e administração é real e não apenas formal. Em consequência, a máquina administrativa é vista pela facção no poder como instrumento de ação política, conforme comenta um arguto observador que descreve o fenômeno em sua fase aguda, isto é, sob o presidencialismo, e cujas citações aqui obedecem ao mesmo processo que o adotado em psicologia, quando estudamos em psicopatas a hipertrofia de situações normais:

> Gerou-se, entre nós, não é demais insistirmos, neste particular, a seguinte situação: de um lado, uma casta, um grupo, uma espécie de aristocracia dos que detêm o poder, jogando com todos os elementos arrancados e usurpados ao próprio povo; do outro, a massa popular, amorfa, anônima, sem consistência.

E mais adiante:

> Ora, os partidos que se formaram em nosso regime (o republicano) foram, como já dissemos, o partido do "governo" e o partido da "oposição". O primeiro é composto de todos os elementos que estão transitória ou definitivamente nas posições oficiais. É presidido pelo presidente da República, que é o chefe supremo e acidental do partido. Por isso, o grupo vencedor não tem o menor escrúpulo em atirar-se sobre a máquina do Estado, feita em botim dos vitoriosos. E, *vae victis*!...[8]

No Império, apesar de a existência do Poder Moderador constituir um excelente fator para a formação de uma administração neutra, a mostrar em todos os planos e campos a extensão natural da imparcialidade imperial, a situação não se mostrava tão boa assim, pois as "derrubadas" por ocasião de mudanças de situações eram frequentes. No Arquivo da Família Imperial, em notas deixadas por D. Pedro II, são constantes as referências ao assunto, e Oliveira Viana disse que a luta do Imperador contra os nossos pouco edificantes processos eleitorais teve "lances dramáticos". D. Pedro II chegou mesmo a escrever que "a nossa principal necessidade política é a liberdade de eleição". Anote-se bem o superlativo: "a nossa

principal necessidade". Isto para acrescentar em seguida: "sem esta e a de imprensa não há regime constitucional".

Nada melhor para dar a doutrina do assunto que o pensamento do visconde do Uruguai. Depois de mostrar que o fato, natural e lógico, de achar-se a administração sujeita ao Poder Executivo leva às situações trágicas já mencionadas, diz:

> O único (remédio) eficaz que pode ter, encontra-se na separação mais prática possível, entre o que é político e administrativo.
>
> Essa separação não consiste, nem poderia consistir, em tirar a administração ao Poder Executivo (...) Consiste em uma boa organização administrativa, isto é, em garantias de audiência, exame e conselho; na organização do contencioso, na boa composição dos tribunais administrativos...[9]

Em resumo: na montagem de uma máquina administrativa funcionando por si, cada situação política nova apenas dando impulso ao mecanismo, sem montá-lo e desmontá-lo de novo...

4. Analogias e oposições

Em muitas coisas se assemelhavam e em outras se opunham os partidos imperiais. Semelhantes eram, como acentua Heitor Lira, no fato de serem liberais. Ambos aceitavam a filosofia liberal e admitiam como perfeitamente válidos os pontos de vista correntes no século. E se vemos constantes reformas liberais realizadas por ministérios conservadores, a razão deve ser procurada no espírito liberal subjacente a todas as posições partidárias.

Em que, então, se opunham os partidos?

Em parte a antinomia liberal-conservador referia-se a uma atitude psicológica, a oposição entre "exaltados" e "moderados". Não foram, aliás, estes, os nomes de batismo dos partidos ao nascer, crismados mais tarde em "liberais" e "conservadores", um pouco por imitação?

Aprofundando um pouco mais a oposição de posições entre liberais e conservadores, encontraremos a presença de dois conceitos distintos de liberalismo, ou democracia. Se compararmos os ideais democráticos segundo as aspirações do revolucionarismo francês,

do parlamentarismo britânico e do federalismo americano, encontraremos fórmulas diferentes e, mesmo, opostas, para expressar situações análogas. É que toda afirmação de liberdade surge em face de um perigo e de uma ameaça, e vale de acordo e em conformidade com este perigo e esta ameaça.[10]

Os ideais do liberalismo eram entendidos pelos conservadores como constituindo o sistema político no qual a autoridade fosse imparcial e neutra, para garantir a liberdade dos cidadãos e que houvesse uma lei uniforme e igual para todos, e acreditavam que o perigo mais sério residia na formação de agrupamentos poderosos, cuja influência seria nefasta para a liberdade. Quase todas as práticas da política "regressista" em 1841 estariam dentro das mais típicas aspirações democráticas no século XX.

Já os liberais procuravam realizar os ideais políticos do tempo através da subordinação da autoridade ao sufrágio popular. Desconfiavam sistematicamente de todos os poderes que não surgissem da eleição. Preferiam uma autoridade facciosa, mas eleita, ao passo que os conservadores pensavam exatamente ao contrário.

Os conservadores defendiam a monarquia com as suas prerrogativas essenciais em nome do princípio liberal da imparcialidade e da neutralidade do Estado e eram centralizadores, por acharem que o sistema unitário consistia num progresso real, a supremacia da autoridade nacional sobre as formações feudais.

Os liberais defendiam o parlamentarismo em nome do princípio liberal do controle do governo pelo povo, postulavam a descentralização como garantia do *self-government*.

Ambos se entendiam em apoiar a monarquia constitucional, que tinham, em geral, como o melhor regime possível,[11] já que garantia a neutralidade do Estado e o governo popular ao mesmo tempo. Para muitos a república surgia como utopia, cuja realização exigia alto nível intelectual e moral da população assim como economia solidamente estabelecida; para outros, como detestável sistema de tiranias em luta.

Finalmente, os partidos pouco se diferenciavam quanto a métodos e processos de "fazer política". Tanto que ambos mantiveram inalterado o sistema de preenchimento das presidências de província de acordo com as necessidades eleitoralistas, e encobriam-se com o fantasma do "poder pessoal" para a justificação de suas faltas. Esta a razão do provérbio: "nada tão semelhante a

um conservador do que um liberal no poder". Divergindo, embora, quanto aos temas de maior importância na organização política do país, adotavam processos sensivelmente iguais na prática habitual de todos os dias...[12]

Será lícito, por fim, atribuir a causas sociais a divisão partidária do Império?

O estado atual das pesquisas não permitirá qualquer conclusão, sempre sujeita a retificações provenientes das diferenciações regionais.

Acreditamos, porém, graças aos dados, forçosamente incompletos, de que dispomos, ser possível atribuir ao Partido Conservador uma base acentuada, mas não exclusivamente agrária, enquanto que os liberais se recrutariam, de preferência, entre as profissões urbanas. Seria necessário um inquérito minucioso acerca da composição profissional dos partidos em seus órgãos de base para que se confirmasse, ou não, a nossa hipótese, baseada, aliás, em pesquisas, ainda incompletas, que realizamos em torno da história política de Itabira, município contemporâneo do Ato Adicional.

Será ilusória semelhante conclusão?

Notas

1 *Apud* Tancredo de Vasconcelos, *Presidencialismo e parlamentarismo,* Rio, 1937, p. 136. William *A.* Orton em *The liberal tradition* (N. Haven, 1945) assim define a tradicional oposição entre os princípios: o conservadorismo se caracteriza pelos doze pontos seguintes: "a) reverência ao passado; b) concepção orgânica da sociedade; c) unidade dentro da comunidade; d) continuidade constitucional; e) oposição à revolução; f) reformas cautelosas ou evolutivas; g) base religiosa para o Estado; h) origem divina para a autoridade legítima; i) prioridade dos deveres sobre os direitos; j) importância maior para o caráter individual e coletivo; k) lealismo; l) senso comum, realismo e espírito prático" (p. 13). A classificação, aliás, é de Hernshaw, que Orton esposa.

O liberalismo, segundo Ramsay Muir, citado igualmente por W. A. Orton: "...é a crença no valor da personalidade humana e a convicção de que a fonte de todo progresso jaz no livre exercício da energia individual; ele produz a certeza de um propósito de emancipação de todos os individuas ou grupos, de modo a fazê-los exercitar livrem este as suas forças, sem contudo ofender os direitos do próximo; contém, além disto, o empenho de somente usar o poder do Estado no sentido da criação de condições dentro das quais as energias individuais possam atualizar-se, prevenindo todos os abusos de autoridade, concedendo a todos os meios de aproveitamento de suas capacidades e estabelecendo condições gerais de igualdade e oportunidade para todos" (p. 15). Confira-se, a propósito, M. Scheler, *La sociologia del saber,* Buenos Aires, 1946, p. 192.

2 Sir W. Ivor Jennings, *The cabinet government,* p. 16.

3 Orlando M. Carvalho, *Política do município*, Rio, 1944, p. 157. Como demonstração da fidelidade dos partidos Imperiais a seus principias e a suas animosidades pessoais, citaremos um depoimento de família: o velho capitão João Camillo de Oliveira, chefe

conservador em Itabira (um dos municípios mineiros que se recusaram a seguir a revolução liberal de 1842), apresentava no colégio eleitoral, então vila de ltabira do Mato Dentro, no dia 20 de janeiro de 1834, uma indicação para que se cassasse o mandato a Honório Hermeto, acusado, por insinuação de Vasconcelos e Limpo de Abreu, de ter participado da sedição irrompida em 22 de março de 1833, em Ouro Preto. A proposta, assim como outras no mesmo teor de alguns municípios a mais, foi rejeitada, pois tinha-se como indiscutível a irrevocabilidade dos mandatos eleitorais. (Veja-se a respeito a *Revista do Arquivo Público Mineiro,* ano IV, fascículos III e IV. Belo Horizonte, 1900, p. 775). Ora, encontrarmos 35 anos mais tarde o mesmo capitão João Camillo de Oliveira, em carta dirigida ao vice-presidente da província de Minas, o barão de Camargos, regozijando-se com as vitórias de Caxias na Guerra do Paraguai... e com a ascensão dos "conservadores puros" ao poder, por intermédio do famoso gabinete Itaboraí, de 16 de julho de 1868. Nesta carta encontra modos de criticar o marques de Paraná e a Conciliação, que não admitia "em política e em religião". (Documento do arquivo particular do autor).

4 *História de D. Pedro II*, v. II, p. 497.

5 Convém ressaltar que a "outorga", conforme já assinalamos várias vezes, não foi senão uma "promulgação", coisa bem diferente. O Imperador não concedeu espontaneamente, *sui juris,* uma Constituição ao Brasil: sancionou o projeto do Conselho, aprovado pela vontade nacional expressa pelas câmaras municipais. Foi uma espécie de plebiscito, portanto. Lembre-se que D. Pedro I, já Imperador do Brasil, e não um soberano absoluto, não podia outorgar constituições... O rei D. Pedro IV, de Portugal, também não podia, segundo J. Ameal, *História de Portugal,* p. 551.

6 Oliveira Lima, *O Império brasileiro*, S. Paulo, 1928, p. 43.

7 Um estudo moderno da questão: Afonso Arinos de Melo Franco, *História e teoria do partido político brasileiro,* Rio, 1948.

8 Tancredo de Vasconcelos, op. cit., p. 164-174.

9 *Direito administrativo,* v. I, p. 217. Merecem acolhida estas justas palavras do conselheiro Ribas em seu compêndio de direito administrativo: "O sistema de absoluta subordinação da administração à política, entre outros males, traz o de tornar necessária a completa inversão no país oficial, todas as vezes que a mudança de pensamento se faz sentir nas altas regiões do poder. Esta inversão, que é frequente na União Anglo-Americana, e nos países que obedecem aos governos absolutos das democracias puras, repugna com o princípio de estabilidade e permanência, que é uma das bases do regime monárquico, embora modificado pelo elemento representativo nacional" (p. 63-64).

Mais adiante (p. 65): "Mas, se a divergência de opiniões políticas não deve servir de motivo para a demissão de funcionários meramente administrativos, ou para arredar candidatos profissionalmente habilitados, também o cargo administrativo não deve servir de instrumento de guerra contra o pensamento político que domina a situação".

"Os agentes da administração devem guardar intacta a sua liberdade de consciência; cumpre, porém, que se abstenham de hostilizar o poder político, ou de pôr-lhe tropeços"...

10 "En réalité, il y a, dans la démocratie, deux virtualités opposées, mais que sont également inscrites dans la longinque du principe démocratique: l'une tende vers la fragmentation du pouvoir, l'autre vers sa centralisation". Jean Rivero, Introduction a une étude de l'évolution des sociétés fédérales, *Bulletin International des Sciences Sociales,* da Unesco, v. I, n. I, p. 29.

11 "A monarquia constitucional representativa é o governo teórica e praticamente provado o mais perfeito, fruto necessário dos progressos da perfectibilidade humana". Esta orgulhosa afirmação de Antônio Pereira Rebouças durante os debates do Ato Adicional não constituía palavra isolada.

12 Os conservadores, principalmente os representantes da grande geração "saquarema" do "Regresso", conheciam as falhas do sistema e, não raro, diziam a verdade,

sem olhar a quem poderia doer. Os estudos do visconde do Uruguai, por exemplo, são modelos de objetividade e, em muitas passagens, de lealdade.

Altamente significativa, porém, é a carta de demissão do ministério de 29 de setembro de 1848 – um dos governos mais ilustres que jamais tivemos – e na qual os ministros (Monte Alegre, Eusébio, Paulino, Rodrigues Torres, Sousa e Melo e Vieira Tosta) expõem lisamente a situação. Os "saquaremas" dizem que ao chegarem ao poder encontraram a máquina montada pelos liberais à custa de favores e mercês. As necessidades do governo, porém, obrigaram-nos a lazer o mesmo. Reconhecendo, embora, que o sistema não podia continuar e a ele se opunha o próprio Imperador, pediam demissão, já que não dispunham de elementos para enfrentar a situação. Há um trecho da longa exposição de motivos que merece transcrição: "Restabelecer nos seus devidos foros o justo e o honesto. Não fazer das mercês, dos empregos e das recompensas devidas aos servidores do Estado, unicamente moeda eleitoral e meio de uma instável influência de partido". E acrescentam: "vossa majestade imperial não *é*, não *pode*, não *deve* ser homem de partidos". (Texto reproduzido com introdução pelo Sr. Hélio Viana, em *Anuário do Museu Imperial,* v. XI, p. 55 e seguintes).

A sinceridade deste documento é patente: se diziam os ministros que a Maioridade prematura foi "golpe" dos liberais, e que se estes procuravam ganhar eleições à força de empregos e mercês, reconheciam que n o ficavam atrás os conservadores.

CAPÍTULO XVIII
OS IDEAIS DO PARTIDO LIBERAL

1. Considerações preliminares

Certo que "saquaremas" e "luzias" no poder não se distinguiam. A comum natureza humana, a situação histórica, o comportamento próprio do ser governo e do ser oposição, tudo isto aproxima liberais e conservadores quando igualmente situados com referência ao poder. O Partido Liberal, porém (assim como o Conservador), possuía um conjunto de princípios e ideias definidos, que podemos encontrar em seus adeptos, durante todo o Império.

Pleiteavam os liberais principalmente quatro coisas: a descentralização, um sistema eleitoral compatível com suas finalidades, a independência do Judiciário e a abolição do "poder pessoal".

Nem sempre propunham meios adequados à realização de seus fins. Muitas de suas reformas foram executadas pelos conservadores. Mas é possível rastrear as ideias do Partido Liberal ao longo de toda a história. Handelmann, por exemplo, assim escreve:

> Todavia, reconhece-se o fio vermelho que percorre todo o desenvolvimento e a formação histórico-geográfica do Brasil, eram ambos naturais, assim como justificados.[1]

Contrapondo-se, pois, aos liberais, os conservadores propugnavam a unidade nacional, o respeito à autoridade, a ordem e a hierarquia.

A fidelidade do Partido Liberal, de Antônio Carlos a Rui Barbosa, é visível; e neste capítulo pretendemos acompanhar-lhe os passos principais. Em geral ficaremos nos esboços e propostas, nos programas e nos projetos; as realizações práticas dos liberais serão estudadas em lugar próprio. Não analisaremos, possivelmente, todos os projetos reformistas dentro dos princípios do Partido Liberal e, sim, em número e qualidade suficientes para mostrar a continuidade dos ideais do "liberalismo". Continuidade que os conservadores souberam manter, convém lembrar. De um modo geral, porém, os conservadores levaram a melhor, pois os liberais quase sempre colocavam entre parênteses a estrutura essencial do regime. Daí o ar de "voto vencido" de todo este capítulo.

2. A “constituição de Pouso Alegre”

Em julho de 1832, quando se lutava contra o Ato Adicional no Senado, ou melhor, enquanto os senadores aparavam as demasias do projeto da Câmara e a Guarda Nacional se movimentava, três padres quase deram um golpe de Estado parlamentar no sentido de ser posta em vigor uma nova constituição, contendo todos os ideais do Partido Liberal.

O documento que se queria adotar chamou-se “Constituição de Pouso Alegre” por haver sido impresso nessa cidade mineira, nas oficinas do jornal *O Pregoeiro Constitucional*, de propriedade do padre José Bento Leite Ferreira de Melo, futuro senador por Minas e que com o ministro da Justiça Diogo Antônio Feijó e outro sacerdote mineiro, o padre José Custódio Dias, formariam a trindade de eclesiásticos que dirigiriam a *Conspiração dos Três Padres*, conforme denominou o Sr. Octávio Tarquínio de Sousa, que lhe dedica a primeira parte de seu livro *História de dois golpes de Estado*.

Falharia o golpe devido à atitude serena e firme de um jovem deputado que, aos 30 anos, se revela uma figura de infundir respeito. Os três padres liberais seriam derrotados por um discurso de Honório Hermeto Carneiro Leão, futuro Marquês do Paraná, fez malograr a ideia de transformar a Câmara dos Deputados em Convenção Nacional. Com o insucesso da “revolução dos três padres” prosseguiu-se na discussão do Ato Adicional, remetido poucos dias depois à Câmara. As divergências desapareceriam com a reunião conjunta do Senado e da Câmara dos Deputados em Assembleia Geral, na forma do artigo 61 da Constituição. Reunidas as duas casas não foi difícil encontrar uma solução conciliatória.

E que havia de especial no projeto constitucional do Padre José Bento?

Preliminarmente, informa-nos o historiador da Regência, Sr. Octávio Tarquínio de Sousa, a redação era bem mais apurada e de melhor técnica do que na carta de D. Pedro II. Quanto ao conteúdo, as duas linhas mestras do liberalismo radical e do republicanismo; presidencialismo e federalismo. O projeto previa a abolição do Poder Moderador com as suas consequências inevitáveis: extinção do Senado vitalício, do Conselho de Estado e do direito de dissolução da Câmara.[2] Criavam-se as assembleias provinciais, mantendo-se a nomeação dos presidentes pelo governo. Do projeto

primitivo do Ato Adicional até o programa do Visconde de Ouro Preto (exclusive), a supressão do Poder Moderador estava quase sempre em primeiro lugar nas aspirações do Partido Liberal, apesar de não ser uma aspiração muito liberal, tanto assim que, como lembra um historiador moderno, "a fusão do Poder Moderador com o Poder Executivo (...) só vinha tornar mais seguro e incontrastável o exercício do poder pessoal, fosse que este poder estivesse com o chefe do Estado ou simplesmente com o primeiro ministro" (José Maria dos Santos).[3]

A originalidade maior da "Constituição de Pouso Alegre" estava em seu federalismo, de resto, estribilho comum em outras tentativas. Vejamos o que haverá de novo.

Depois de vários dispositivos de menor interesse, temos dois fundamentais (parágrafos 3º e 5º do artigo 72): compete às Assembleias provinciais "fazer resoluções relativas às necessidades e interesses peculiares da província, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las". "Estabelecer os impostos necessários às despesas públicas da província". Basta isto, pois o resto não difere do Ato Adicional, a não ser na redação mais clara, limpa e sistemática. O projeto concedia mandato largo às assembleias provinciais e se o Poder Executivo local ainda era proveniente de um decreto imperial, o Poder Legislativo, porém, não possuía atribuições limitadas; poderia dispor o que fosse de conveniência e de interesse das províncias. De um modo geral. Sem limitações. Criando quantos impostos quisesse, e fossem de utilidade para sua vida e para a satisfação de suas necessidades.

3. Os liberais tentam a reforma judiciária

Dizer-se que os liberais, voltando ao poder em 1844, nada fizeram para anular a política do "Regresso", parece-nos força de expressão. Melo Matos estranha que, em face de maiorias compactas como as que possuíam, não arriscassem tentativas mais sérias, que certamente lhes granjeariam muita popularidade.[4]

J. Nabuco escreve:

> No governo, porém, de 1844 a 1848, ele (o Partido Liberal) nunca seriamente pensou em reformar a lei de 1848; fez apenas algumas tentativas sem insistência.[5]

Mas fez as tentativas. Decerto que a lei de 23 de novembro não sofreria alterações e sua vantagem fora reconhecida; os liberais verificaram o seu engano de 1842; somente os mais exaltados combatiam o Conselho de Estado. Mas a lei de reforma do Código do Processo Criminal, tão centralizadora e autoritária para aqueles tempos de liberalismo e amor às liberdades e franquias, esta não teria sossego; o ataque seria renovado sempre.

Mal se iniciava o ano de 1845 e as sugestões começavam.

Primeiro, o ministro da Justiça, Manuel Alves Galvão, em seu relatório, comprometia-se a fazer a reforma, depois de ouvido o Instituto dos Advogados.

Logo depois o deputado Alvares Machado, paulista, requereu que as comissões reunidas da Constituição e Justiça procedessem à reforma. Propôs as seguintes bases:

1) separar a polícia da justiça;
2) sincronizar o processo e a Constituição;
3) "fazer com que a inocência ficasse rodeada de garantias";
4) "tornar inevitável a punição do criminoso";
5) barateamento da justiça para os cofres públicos.

Em 1º de março as comissões requereram que a Secretaria de Estado da Justiça lhes fornecesse o parecer do Instituto dos Advogados e demais informações, para redigirem o seu relatório, que ficou pronto a 12 de julho e foi apresentado, então, conjuntamente com o projeto. De um modo geral retornava-se às posições de 1832, devolvendo aos juízes de paz as atribuições judiciárias que a lei de 3 de dezembro transferira à polícia, assim como os juízes municipais e de órfãos voltariam a ser indicados pelas câmaras, com funções meramente de preparo dos feitos. As listas de jurados seriam organizadas por uma junta composta do juiz de paz, do pároco e do eleitor mais votado. Reduzia-se ao mínimo o direito de apelação por parte dos juízes de direito.

Teve curta existência o projeto; em agosto começaram a surgir requerimentos de adiamento da discussão, e o próprio governo na pessoa de Limpo de Abreu (Abaeté) forçava os seus partidários a arquivarem o projeto, pois que o ministério estudava coisa melhor. A maioria recalcitrou um pouco, mas cedeu...

O governo apresentaria a sua proposta de reforma no 10 de julho seguinte, sendo ministro da Justiça José Joaquim Fernandes Torres, que propôs uma transformação radical no aparelho

judiciário brasileiro. Além de transferir para os juízes municipais as atribuições judicatórias da polícia, de reduzir os juízes municipais a funções de preparador do processo e outras semelhantes, o projeto continha o seguinte: júri só nas cabeças de comarca; formação da lista de jurados sem intervenção da polícia; nova divisão judiciária; supressão do *habeas corpus* por nulidade do processo; relações em Minas, Goiás, S. Paulo, Ceará, Rio Grande do Sul e Pará; incompatibilidade eleitoral dos magistrados. E outras várias, algumas meio contraditórias. Uma proposição condenada, pois que já se firmara jurisprudência, com apoio inclusive de Otoni, cônego Marinho e outros remanescentes de 1842, que a experiência da lei de 3 de dezembro de 1841 não era suficiente para uma perfeita orientação do legislador. Em 28 de julho, a comissão de Justiça Criminal – Limpo de Abreu, Veiga e Rebouças – entrega o seu parecer. Em agosto estavam os deputados discutindo o projeto, inclusive os requerimentos de adiamento. O maior escolho estava nas incompatibilidades, que os inúmeros magistrados com assento na Câmara achavam ofensivas ao seu pundonor... Uma das melhores peças dos debates foi o discurso de Uruguai na sessão de 5 de agosto, em que o grande estadista colocou a questão da lei de 3 de dezembro em seus devidos termos. No fim do mês vinha o naufrágio (vingança da maioria contra o governo) depois da derrota do ministério numa questão de ordem.

O visconde de Macaé organizou ministério em 8 de março de 1848, com Pimenta Bueno na pasta da Justiça, e resolveu atacar de frente a reforma judiciária. Mas a situação liberal estava em pleno ocaso. Em setembro, Olinda formava um novo gabinete conservador, de longa duração. No dia 18 de maio o futuro marquês de São Vicente apresentava a sua proposta reformista, de amplas proporções. Reproduzamos o que diz o minucioso historiador deste período, Melo Matos:

> Com efeito o projeto dava ao elemento eletivo na organização judiciária, a mesma, senão mais importância do que tivera no regime do Código do Processo. Criava juízes de paz do cível e do crime. Aos primeiros conservava as funções conciliatórias e a presidência das eleições. Aos segundos restituía a maior parte das atribuições de que os privara a lei de 3 de dezembro. Separava a polícia preventiva da judiciária. Lançava os fundamentos da instituição do

> ministério público. Estabelecia que os juízes municipais seriam nomeados por dois anos por proposta das câmaras municipais. Reduzia-os no Cível a meros preparadores dos feitos cujo conhecimento definitivo era deferido aos magistrados perpétuos (juízes de direito). Cercava de maiores garantias os juízes de direito. Alargava os direitos da defesa no crime e ampliava os recursos. Finalmente instituía mais cinco relações. Este projeto, repelido pela comissão a que fora enviado e por esta transformado em outro que reproduzia muitas das suas ideias, não chegou a ser discutido.[6]

Os historiadores de tendência conservadora são unanimes em atribuir o insucesso das tentativas reformistas à falta de sinceridade dos liberais, alguns chegando a propor medidas inteiramente contrárias a seus princípios. Não se pode afirmar grande coisa, pois que a atribulada década inicial da Maioridade não é dos capítulos mais conhecidos da história brasileira, sendo rica de uma chusma de panfletos e manifestos políticos, o que agravou ainda mais a situação, de si confusa. Ninguém poderá, porém, negar que os liberais tentaram fazer alguma coisa.

4. Os liberais tentam a reforma eleitoral

O Partido Liberal fizera a Maioridade para cair logo no ostracismo de onde tentou sair pela revolução de 1842. Em 1844 estava de novo participando do governo, num gabinete do qual era elemento preponderante José Carlos Pereira de Almeida Torres, visconde de Macaé.

Ficaram os liberais no poder mais de 4 anos, de princípios de 1844 a fins de 1848. Não foi improdutiva esta passagem dos "luzias" pelo governo: deu-nos a primeira lei eleitoral do Brasil, datada de 1846. Registraram-se outras tentativas, que vamos estudar aqui, deixando a lei de 1846 para lugar mais adequado.

A primeira foi uma proposição de lei sobre incompatibilidades, apresentada pelo visconde de Macaé a 12 de maio. O projeto considerava incompatíveis para a eleição de deputados e senadores os presidentes de província, comandantes de armas do Exército e Forças em operações, chefes de polícia e juízes de primeira instância. A Comissão de Constituição deu parecer favorável na sessão

de 18 de maio, acrescentando, porém, mais inelegibilidades: as de secretários de governo e inspetores de fazenda, e estendendo as restrições à eleição de deputados provinciais e declarando incompatíveis para as senatorias os ministros do Estado até 6 meses de sua demissão.

Não teve existência muito longa o projeto: aprovado na Câmara foi para o Senado em fins de julho. Aí encontrou o projeto de reforma eleitoral de Paula Sousa (desde 31 de maio na presidência do Conselho), e de cujo contexto fazia parte um conjunto amplo de incompatibilidades. As comissões reunidas de Constituição e Legislação opinaram no sentido de reservar o assunto para se discutir simultaneamente com a reforma Paula Sousa, contra o voto em separado do senador Vergueiro, favorável à discussão – ou antes – aprovação imediata do projeto. O Senado decidiu de acordo com as comissões, rejeitando o voto em separado do venerando representante de S. Paulo. Na sessão de 25 de agosto estava tudo encerrado.

Vê-se, por aí, que os liberais não eram tão incoerentes assim como dizem muitos historiadores graves. Tentaram por todos os meios reajustar o país, temperando as consequências exageradas da política do "Regresso" e procurando realizar no governo os seus ideais de oposição. Basta assinalar um fato: uma boa lei de incompatibilidades anularia muitas das consequências desagradáveis da lei de 3 de dezembro.

Ora, a história do Império pode muito bem ser definida como a realização dos ideais do Partido Liberal pelos conservadores. Inclusive do ideal supremo dos liberais, a extinção do "poder pessoal", que dependia da permanência do Poder Moderador, que devemos aos conservadores. Ou, a descentralização: é provável que o Ato Adicional somente se tenha transformado em coisa viável depois que a "política do regresso" permitiu, por evitar o caos, que as províncias se libertassem. O caso da "lei dos círculos" é típico (como a Abolição, ou a revisão da lei de 3 de dezembro). A reforma eleitoral que vem a ser, quiçá, o maior título de glória de Paraná surgiu de um projeto de Paula Sousa, que chefiou o gabinete de 31 de maio a 29 de setembro de 1848, findando-se então a situação liberal da "Transação", como diria Justiniano José da Rocha.

O projeto fora apresentado em 1846 por Paula Sousa, que, agora no governo, tentava realizá-lo. O parecer das comissões de Constituição e Legislação, compostas dos senadores Paraná

(relator), Olinda, Monte Alegre, Macaé, Uberaba e Vergueiro, foi lido na sessão de 28 de junho de 1848. A lei dos círculos saiu deste projeto, sete anos depois.

Eram, segundo Melo Matos, os pontos principais do projeto Paula Sousa, os seguintes:

1) "Qualificação dos elegíveis, desnecessária desde que na verificação dos poderes está compreendido o exame da idoneidade do eleito".

2) "Novo sistema de formação das mesas das assembleias paroquiais".

3) "Elevação do censo eleitoral pelo cômputo da prata na razão de 71/2 por 460 rs.".

4) Eleição especial de suplentes para todos os cargos eletivos (antes, os suplentes eram os colocados mais abaixo na votação).

5) O sistema de círculos para deputados, senadores e deputados provinciais.

6) "Incompatibilidades dos presidentes e secretários das províncias, bispos, comandantes de armas, generais em chefe, inspetores de tesourarias gerais e provinciais, chefes de polícia e magistrados nos distritos em que exercessem autoridade ou jurisdição".[7]

As comissões apresentaram várias sugestões, aprovando-se, a 31 de agosto, o projeto em primeira discussão. Em setembro os conservadores voltavam ao poder, de onde sairiam muito mais tarde, realizando aliás o que propusera Paula Sousa. Pelo menos no essencial.

5. O projeto Nabuco

O gabinete da Conciliação tinha em mira duas grandes realizações: a reforma eleitoral pelo sistema dos "Círculos" e a reforma judiciária. Este último ponto do programa Paraná, e que não se concretizaria, esteve a cargo do senador Nabuco, ministro da Justiça do famoso ministério. Aparentemente seria reforma conservadora, feita num gabinete conservador. Mas Paraná, apesar de encontradiço desde o longínquo ano de 1832 nas trincheiras conservadoras, era, no fundo, um moderado. Os conservadores "puros" da estirpe dos Itaboraí e Uruguai combatiam-no sempre, ou quase. O que,

porém, nos faz considerar o projeto Nabuco uma reforma liberal é a sua intenção deliberada de anular a lei de 3 de dezembro de 1841, e a posição política de seu autor, que mais tarde formaria entre os “progressistas”, indo finalmente redigir o manifesto “reforma ou revolução”. É um projeto moderado ou progressista, na zona intermediária entre liberais e conservadores.

Foi discutido na sessão de 1855. Joaquim Nabuco dedica todo um capítulo de *Um estadista do Império* ao estudo da questão, o que nos dispensa de entrar em outros detalhes. Para o que interessa, citaremos o parecer do historiador sobre o trabalho paterno, aconselhando a quem desejar mais que leia as páginas de *Um estadista do Império*, dedicadas ao assunto.[8]

> O projeto de Nabuco apresentado à Câmara era por sua vez a reforma da lei de 3 de dezembro de 1841, mas não para restaurar a magistratura eletiva, era a reforma da lei no sentido de colocar a justiça criminal, já que era obrigado de desistir quanto à civil também, nas mãos do magistrado vitalício. Se a polícia perdia a atribuição de formar processo e de julgar, tirava-se ao júri o julgamento de uma classe numerosa de crimes, os afiançáveis... O júri era concentrado nas cabeças de comarca; o princípio da promoção por antiguidade substituído pela escolha dentre uma lista de juízes com 15 anos de exercício; os chefes de polícia podiam não ser bacharéis formados e o regulamento comercial nº 737 na parte das nulidades era aplicável ao Supremo Tribunal.
>
> Era um projeto reacionário ou projeto liberal? Tudo depende do modo de entender as duas expressões. Antes de tudo, não era um projeto político ou partidário; de boa-fé, era uma tentativa, para ocorrer a um estado social grave com um sistema judicial apropriado.
>
> A opinião conservadora foi-lhe hostil, porque destruía a grande máquina policial de 1841...

Mais adiante, continua Joaquim Nabuco:

> A lei de 3 de dezembro tivera por fim armar a autoridade contra a revolução (...) o projeto (...) de Nabuco tinha, porém, por fim armar a sociedade ainda mais poderosamente contra o crime (...); era uma reação contra a impunidade e contra o exclusivismo partidário (...). O número de crimes impunes era com efeito aterrador, o júri praticamente mostrara ser

> uma inutilidade, a polícia estava confundida com a política; Nabuco proclamava a necessidade de separá-las, mas não para entregar a justiça a mãos inertes que deixassem a lei e a civilização fugirem espavoridas diante do crime.[9]

O caráter tipicamente liberal do projeto dá-nos finalmente Joaquim Nabuco ao contar o seu naufrágio provocado pelo "Movimento de Vassouras", isto é, a reação de fazendeiros contra a proposição que ameaçava privar as pequenas localidades de seu embrião de júri "e a esse veto da grande propriedade fluminense foi sacrificada a reforma no Senado. Adiam-na indefinidamente".[10]

6. A Liga Progressista

Justiniano José da Rocha fora extremamente feliz quando dividiu a história do Império até o fim da primeira metade do século XIX em três fases: "Ação", época de alargamento das franquias democráticas, da Independência até o desaparecimento do perigo da restauração, com a morte de D. Pedro I; "Reação", da Regência Feijó à conciliação, época de concentração do poder, "Interpretação" do Ato Adicional, restauração do Conselho de Estado, reforma do Código de Processo Criminal, etc.; "Transação", que principiaria quando Justiniano escrevia o seu panfleto e terminaria em 1868, quando o Imperador, chamando o visconde de Itaboraí – e com ele os conservadores, "puros" – ao poder, reabriria as lutas com violência. Poderíamos justificar todas estas fases como necessárias ao bem público: a primeira, pois, que era mister adotássemos as instituições democráticas; a segunda, pela conveniência de impedir excessos; a terceira, para pacificar os espíritos depois das lutas prolongadas do período regencial...

O período de "Transação" principiou com a Conciliação. As lutas haviam caído em ponto morto e as divisões partidárias começaram a diluir-se, cada agrupamento procurando o seu rumo, conforme as tendências e os gostos individuais. Foi então que surgiu a "Liga Progressista", produto da fusão de conservadores "progressistas" e liberais "moderados". Os que não entraram na Liga passaram à ou a liberais "históricos". Mais tarde, em 1868, "históricos" e "progressistas" fundir-se-iam para enfrentar a reviravolta que levara Itaboraí ao poder.

A Liga estreou bem, fazendo cair os conservadores, em gabinete presidido pelo Duque de Caxias. Um dos progressistas foi chamado ao poder e tivemos o curto ministério Zacarias, de maio de 1862. Não aguentando os liberais a situação, Olinda organiza novo governo, que vai até 1864, quando volta Zacarias, ainda por pouco tempo. Mas o Partido Progressista, assim batizado (ou antes, crismado) por Saraiva na sessão de 27 de maio de 1862, estava de vento em popa, ganhando brilhantemente as eleições de 1863.

Terminaria tudo bruscamente com a tantas vezes citada história da chamada de Itaboraí ao poder em 1868.

O programa do Partido Progressista foi oficialmente lançado a 6 de junho de 1864, por um discurso de Silveira da Mota, no Senado. Era um programa pouco doutrinário, cheio, porém, de promessas concretas.

> O Partido Progressista é um partido novo. Não tem sobre si a responsabilidade das crenças e tradições dos extintos partidos, a que pertenceram os indivíduos que o compõem, e aceita sem distinção, e qualquer que fosse o seu passado, o concurso de todos os que o quiserem acompanhar no pensamento de fazer realizar na administração pública do país os princípios e regras consagradas no seguinte programa.

Ao contrário de todos os programas que começam com afirmação, o Partido Progressista começa "não querendo": "A reforma da constituição política, à qual como ao Imperador e à sua Dinastia consagra o maior respeito e adesão". Nem a eleição direta por não ser possível fazê-la sem sufrágio universal. Muito menos a descentralização política, que considera "incompatível com a integridade e a força do Império". Finalmente, combate o "exclusivismo nos cargos públicos" e a jurisdição administrativa em matéria penal e nas questões cíveis relativas à propriedade.[11]

Vejamos, agora, o conjunto das questões positivas:

O Partido Progressista quer:

1) "A regeneração dos sistemas representativo e parlamentar pela sincera execução e amplo desenvolvimento do dogma constitucional da divisão dos poderes políticos para que não sejam uns absorvidos ou anulados por outros".

"Assim tem como máximas sagradas":

"A responsabilidade dos ministros de Estado pelos atos do Poder Moderador".

"A verdade do orçamento".

2) "A realização prática da liberdade individual em todas as suas relações. Assim, consagra a liberdade individual como regra e as atribuições da autoridade, a tutela do Estado e as restrições no interesse coletivo como "exceções"...

3) "A defesa dos direitos e interesses locais da Província e do município. Assim temos como máximas sagradas: a sincera e efetiva execução do Ato Adicional; a descentralização administrativa necessária à comodidade dos povos".

4) Redução de despesas.

5) Responsabilidade efetiva dos funcionários.

6) Severa punição dos crimes.

7) Reforma eleitoral por meio de um sistema apropriado de incompatibilidades e de representação das minorias.

Como se pode verificar até o ponto 7, do seu programa, os progressistas ficavam em generalidades mais ou menos sonoras, desejos pios e *slogans*. A coisa fia mais fino a partir do item 8, quando sugerem medidas concretas e efetivas sobre pontos relacionados à reforma judiciária. Parece que, no fundo, não desejavam senão isto.

8) a) Julgamento definitivo dos juízes de direito no crime e no cível – por consequência o julgamento em segunda instância competindo exclusivamente às relações em todas ou na maior parte das províncias;

b) As funções dos juízes municipais reduzidas ao preparo e execuções dos processos crimes e cíveis.

c) Garantias necessárias para nomeação, substituição e independência pessoal dos magistrados.

d) Criação e organização do ministério público no crime e no cível.

9) "Separação da polícia e justiça neste sentido: a polícia prende o criminoso, faz o corpo de delito, colige as provas e remete-as à autoridade judiciária. Os juízes municipais formam a culpa exclusivamente nos crimes inafiançáveis, e nos afiançáveis cumulativamente como juízes de paz. O juiz de direito pronuncia e julga".

10) "Competência do júri para julgar todos os delitos. Exceções: os de penas inferiores a um ano de prisão, desterro ou degredo, e um conto de réis de multa".

Além de outras sugestões de ordem processual de menor monta, pleiteavam os progressistas algumas medidas de importância. Promulgação do Código Civil, reforma do Código Comercial, principalmente na parte sobre sociedades anônimas e falências (era o capitalismo que surgia), reforma municipal, no sentido da criação dos órgãos administrativos e executivos. Reforma da Guarda Nacional para ser devidamente qualificada. Por último: "Educação e regeneração do clero...".

Melhor do que à Conciliação, cabe ao período progressista a opinião de Sales Torres Homem: "...uma fase, sem fisionomia, sem emoções, sem crenças entusiásticas, possuindo entretanto a inestimável vantagem de romper a continuidade de cadeia de tradições funestas e de favorecer pela sua calma e pelo seu silêncio a faina doméstica de reorganização administrativa e industrial do país".

Também, não seria a Liga Progressista e seu respectivo partido o prolongamento da Conciliação por intermédio dos liberais? Debaixo, contudo, desta aparente falta de imaginação, havia um esforço construtivo. E enfrentar a Guerra do Paraguai, foi o grande teste dos progressistas.

7. Os programas de 1869

Há no Brasil uma tradição liberal de inconformismo e de resistência que tem assumido as mais variadas formas. O que – talvez – melhor caracteriza o Partido Liberal, em contraposição ao conservador, é o estado de espírito de vigilância democrática, de não conformismo, não obstante reformas revolucionárias conseguidas pelos conservadores e a República proclamada por um deles, em reação ao liberal Ouro Preto que pretendia salvar a Coroa. Aliás, a República – como se fez – em face das ideias de Ouro Preto, pode, muito bem, passar como reação conservadora... Os liberais, porém, quando a situação se torna perigosa à liberdade, afirmam o direito de resistência à opressão. Símbolos, nomes, famílias, trechos literários que aparecem constantemente, reafirmando a constante histórica, mostram a filiação e a unidade existente e visível

entre movimentos separados por largo lapso de tempo, mas sempre liberais.[12] Qual a idade do famoso apelo de Francisco Otaviano aos mineiros: "Formosa província de Minas, estrela brilhante do sul, por que desmaias no céu de nossa pátria?" É um texto venerando e novíssimo; sempre que a resistência se renova e os liberais querem chamar o povo de Minas ao cumprimento de seu dever, lá vem a página vibrante...

1869, quando o Imperador, no ano anterior, tirando radicalmente as últimas consequências dos grandes poderes que lhe dava a Constituição, chamou os conservadores, na pessoa de Itaboraí, para organizar um novo governo, pondo abaixo a situação Liberal Progressista, foi um ano de acontecimentos importantes, marcando fase nova em nossa história. Dois manifestos políticos de grande interesse se publicaram, o do Partido Liberal unificando em maio e o dos radicais em novembro.

O programa liberal de 4 de maio de 1869,[13] conhecido pelo dilema final de "Reforma ou Revolução", do manifesto que foi redigido pelo senador Nabuco, com a presença do que havia de melhor no Partido Liberal: Zacarias, Teófilo Otoni, Francisco Otaviano, Sousa Franco, João Paranaguá, Chichorro, Furtado, J. P. Dias de Carvalho, seus signatários. Era um belo, longo, sólido e consciencioso documento, que José Maria dos Santos considera "ampla dissertação acadêmica". Os seus autores pretendiam reformar as instituições de modo a tornar mais efetivo o sentido democrático no regime: as instituições seriam mantidas; mas cerceadas todas as possibilidades de arbítrio.

Eis o que pretendiam Nabuco e seus companheiros:

I – a responsabilidade dos ministros pelos atos do Poder Moderador;

II – a máxima "o rei reina, mas não governa" (Itaboraí dissera: "o rei reina, governa e administra...");

III – a organização do Conselho de Ministros na base das ideias precedentes;

IV – a descentralização, no verdadeiro sentido do *self--government*, realizando-se o pensamento do Ato Adicional "quanto às franquezas provinciais, dando ao elemento municipal a vida e a ação de que carece, garantindo o direito e promovendo o exercício da iniciativa individual, animando e fortalecendo o espírito de associação e restringindo o mais possível a interferência da autoridade".

V – a maior liberdade em matéria de comércio e de indústria e consequente derrogação de privilégios e monopólios;

VI – garantias efetivas da liberdade de consciência;

VII – ampliação da liberdade de ensino;

VIII – independência do Poder Judiciário, e, como meio essencial dela, a independência pessoal do magistrado;

IX – a unidade da jurisdição do Poder Judiciário criada pela Constituição e por consequência a derrogação de toda a jurisdição administrativa;

X – o Conselho de Estado como órgão administrativo e não político;

XI – supressão da vitaliciedade dos senadores como corretivo da imobilidade e da oligarquia;

XII – redução das força armadas em tempo de paz.

Como anexo, foram divulgadas sugestões mais detalhadas propondo a eleição direta e algumas incompatibilidades, a reforma da polícia e da justiça, no sentido de maior descentralização, reduzindo os efeitos da lei de 3 de dezembro de 1841. Sobrevindo a questão religiosa, o "Clube da Reforma", que era o instrumento de ação do Partido Liberal (não convém imaginar os partidos do Império com serviços administrativos e uma burocracia organizada como se dá em nosso tempo), propôs uma espécie de adendo, sugerindo medidas para obviar tragédias semelhantes: registro civil, casamento civil, secularização dos cemitérios, liberdade plena de religião, elegibilidade dos acatólicos. Naturalmente que era abolicionista gradual (propunha o "ventre livre") e adversário do sistema de engajamento forçado – recrutamento – que se usava, com evidentes desastres para as classes pobres. Era um manifesto comedido e um programa pouco ousado. Mas o grupo de juristas e senadores que o redigira não pretendia coisa violenta. A respeito, Saraiva enviara a Nabuco umas sugestões mais comedidas ainda. Considerava de interesse primordial: a liberdade eleitoral, garantida pela extinção do recrutamento e da Guarda Nacional, que dava aos chefetes do interior posto militar efetivo e real, a autonomia do Poder Judiciário, a volta aos ideais do Código de Processo de 1832. Era contra a extinção do Poder Moderador e da vitaliciedade do Senado. Relativamente ao primeiro, lembrava que o poder "ditatorial" da Coroa provinha de câmaras eleitas fraudulentamente: "uma câmara legitimamente eleita dará fim a esta

ditadura"; quanto à segunda podia beneficiar à oposição, como acontecia, então.[14]

Por muito acadêmico, não teria, segundo José Maria dos Santos, surtido o desejado efeito o manifesto "Reforma ou Revolução" assim como o longo programa que se lhe seguiu.[15] A "ala moça", uma espécie de "esquerda democrática", constituída quase toda de futuros republicanos, que se organizara em Clube Radical em torno do jornal *A Opinião Liberal*, lançou em novembro um vibrante manifesto que pretendia uma geral emancipação.

Os radicais vinham lutando desde 1866 contra o "poder pessoal" e demais temas de combate do liberalismo avançado. Apesar de, em 1868, já haverem sintetizado as suas ideias, somente em 3 de novembro de 1869, com o aparecimento do Correio Nacional, é que os radicais se firmaram definitivamente como grupo à parte. Como bons inovadores não se limitavam à propaganda pela imprensa: organizavam cursos e conferências públicas. Os chefes do movimento eram Rangel Pestana e Henrique Limpo de Abreu, filho do visconde de Abaeté. Outros nomes: Gaspar da Silveira Martins, Godoi de Vasconcelos, Liberato Barroso, Silveira da Mota e alguns mais.

Eis o que pretendiam os radicais no programa de novembro de 1869, completando e ampliando o de 1868:

Abolição do Poder Moderador, da Guarda Nacional, do Conselho de Estado, do elemento servil. Estabelecimento do ensino livre, da polícia eletiva, da liberdade de associação e de cultos, do sufrágio direto e generalizado, separação da judicatura da polícia. Senado temporário e eletivo, derrogação de toda jurisdição administrativa; eletividade dos presidentes de província; responsabilidade civil dos ministros e mais agentes da administração; responsabilidade e independência da magistratura, tirando-se do governo a escolha de seus membros e confiando-a aos tribunais superiores, assim como a estes, e ao Poder Legislativo, a suspensão e responsabilidade dos magistrados; proibição aos membros do Poder Legislativo de aceitarem empregos, comissões, títulos, condecorações vindas do governo; opção do empregado público, quando eleito, pelo cargo da representação nacional.[16]

Justificando o nome, era um programa radical. Alguma coisa aqui e ali (polícia eletiva, por exemplo) entra na categoria das fantasias utópicas e delirantes. Outros itens continuam temas de lutas liberais, como aqueles referentes ao Poder Judiciário. Para

José Maria dos Santos, o manifesto radical é qualquer coisa como a súmula e a síntese de todos os ideais do liberalismo brasileiro, recapitulando as reivindicações principais.

Da agitação provocada pelos dois manifestos de 1869 surgiram as grandes reformas que fizeram a glória do fim do reinado de D. Pedro II e fizeram-lhe fim, também. A Lei do Ventre Livre e a reforma judiciária de Salão Lobato (esta a liquidação do sistema centralizador de 1841) vieram logo depois, em 1871, por intermédio de um governo conservador presidido pelo visconde do Rio Branco, a síntese fiel do que se poderá chamar o “liberalismo” novecentista e cuja figura é a melhor ilustração para o livro de Raymond Corrigan, A Igreja e o Século XIX. Em princípios de 1881 teríamos a eleição direta e em 1888 a Abolição. Em 1889 a fusão dos Poderes Moderador e Executivo na pessoa de um presidente eleito por 4 anos, a eleição dos presidentes de províncias. Mas já era a República...

A partir de 1869 dava-se início a um processo sistemático de destruição das oligarquias locais, cujo poder político era derrubado pela eleição direta, e o poderio econômico pela Abolição. Processava-se um movimento de formação de novas elites e liquidação das antigas. Ouro Preto tentou adaptar o sistema vigente às novas condições. Uma coalização de circunstâncias não lhe deu tempo de agir.

A República veria a permanência das oligarquias rurais, cujo prestígio foi salvo pelo sistema federal, a “política dos governadores”, os “partidos republicanos”, o jogo combinado entre as facções locais e os governos estaduais: tudo significou a presença dos clãs rurais, dentro dos quadros do “compromisso coronelista” (Vitor Nunes Leal).

8. Os projetos de Tavares Bastos

Era um homem de ideias esse Tavares Bastos, e nas mais das vezes de ideias aproveitáveis, ou pelo menos dignas de atenção. Seus últimos anos foram cheios de melancolia e descrença, apesar de falecer ainda moço, pouco depois de haver apresentado os projetos que vamos analisar, projetos quase republicanos como tudo o que fazia. Aliás, informa-nos Joaquim Nabuco que, se vivesse mais, Tavares Bastos jamais chegaria ao republicanismo confesso: “Tavares Bastos era, pelo influxo norte-americano predominante

em seu espírito, um republicano natural. A consideração ou conveniência política, que era o peso, o freio de sua *imaginação* republicana, impedirá entretanto sua filiação ao novo partido. Nem se pode dizer que a morte o *surpreendeu* ainda monarquista. Se vivesse mais alguns anos, ele teria provavelmente, durante a situação liberal, representado na Câmara um papel preeminente, se não o primeiro, e ter-se-ia identificado em sua madureza com a monarquia, mais conforme ao seu temperamento liberal aristocrático, ao seu amor da seleção, à sua índole reformadora e não revolucionária".[17]

O primeiro projeto cuidava da reforma eleitoral, o segundo de reforma da magistratura. Convém lembrar que não tiveram andamento, como geralmente acontece com ideias muito destoantes com a costumeira falta de imaginação dos homens públicos brasileiros.

Apresentando o seu projeto, T. Bastos redigiu uma longa e muito bem-feita exposição teórica, na qual desenvolve as bases de sua reforma, fazendo a critica da situação.

O primeiro tema que Tavares Bastos expõe, e com muita inteligência, é o do sufrágio direto e generalizado. Conforme já vimos, não admitia a Constituição sufrágio universal. Logo, legislador ordinário, não poderia Tavares Bastos pretender a reforma constitucional e propor o sufrágio universal. Não é só por isto: considerava o sufrágio universal uma utopia pela ignorância generalizada do povo. O que lhe interessava, porém, era a exata interpretação do texto constitucional que fixava uma renda líquida, aliás, muito baixa, para qualificar o cidadão ativo. Tratava-se de um grave problema, pois este censo mínimo, por falta de uma exata inteligência de seu sentido, dava direito de voto "ao vagabundo sem ofício ou meio de vida, o indigente notório, os próprios criados de servir transfigurados em camaradas e outras entidades de sombrias denominações, as classes mais rudes da população, essas hordas barbarizadas que se desvivem no vício e no crime, e que a falta de estradas e de escolas abandonou...".[18]

O problema, pois, residia em procurar a exata interpretação da lei quando fixava uma renda mínima de cem mil-réis por ano, para o exercício do voto. Várias tentativas se fizeram, sem maior êxito. Era intenção do legislador dar ao Brasil o sufrágio generalizado, mas não universal; a prática dava-o universal com os respectivos inconvenientes. Aumento do censo, ou estipulação da renda líquida em sentido estrito, seria ir de encontro às nossas

tendências igualitárias e à própria intenção do legislador. Admirável a conclusão de Tavares Bastos, contrária à universalização ilegal e pouco edificante que se fazia na prática e garantia ao maior número do direito de voto:

"O votante constitucional, ou o nosso eleitor direto, é todo cidadão que exerce efetivamente uma profissão".[19] O ensaísta de província coloca, pois, como condição de voto a renda anual de cem mil-réis obtida por uma profissão definida, provada por título, contrato, talão de imposto, etc. Com isto o sufrágio ficava tão universal quanto o das diferentes constituições republicanas.

Quem qualificaria estes eleitores, perante quem faria a prova da existência de uma profissão? Tavares Bastos deve ser considerado um dos precursores da justiça eleitoral, pois diz ele:

> Ao juiz de direito é que cometemos a definitiva elaboração do alistamento dos eleitores.[20]

E, como conclusão, dar ao votante constitucional o direito de eleger diretamente os representantes da nação.

Tendo proposto o sufrágio direto e generalizado, qualificação dos eleitores segundo prova de exercício real de profissão e por intermédio do juiz de direito, Tavares Bastos entra a discutir outro tema de sua reforma: a representação das minorias.

Depois de mostrar que a representação nacional não deve ficar entregue a um único partido e de tecer várias considerações muito óbvias sobre a necessidade da representação das minorias, põe-se a criticar o sistema de votação de unidade de circunscrição eleitoral por província, o que aliás está em vigor modernamente. Considera mais favorável à pressão governamental do que o sistema de círculos e, com mais razão, do que o sistema de círculos combinados com o de quociente proporcional *sui generis* que propõe. Com distritos de três ou cinco deputados, os eleitores escreveriam diferentes nomes numa cédula. A junta apuradora somente anotaria o primeiro nome na lista. Quando este atingisse ao quociente eleitoral, passaria a ser contado, nas chapas em que ainda viesse o seu nome em primeiro lugar, o nome seguinte. Não há dúvida que o sistema é o que melhor se adapta à psicologia do brasileiro sempre hostil às regulamentações exigentes. Naturalmente que daria margem muito grande ao acaso, pois os segundos colocados nas chapas dos nomes de maior prestígio que entrassem na apuração depois que estes atingissem o

quociente é que se beneficiariam. E como prevenir isto? De qualquer modo a ideia é interessante e hoje, apesar dos muitos aperfeiçoamentos sobrevindos, ainda encontraria adeptos.

Outros problemas analisa Tavares Bastos: o da interferência do governo nos pleitos e o da independência e força do parlamento.

Com relação ao primeiro, confessa duas coisas importantes: que os liberais não têm a sua consciência tranquila e que os gabinetes em cuja formação o Imperador tivera parte mais direta foram os em que se fizeram eleições melhores. Com referência à primeira informação, o seu valor maior reside em esclarecer um fato que tem dado origem a muitas confusões. Ninguém desconhece a frase célebre: "nada tão parecido a um saquarema como um luzia no poder". Que significa de fato esta observação? Que os processos de governar ou de combater os governos dos dois partidos eram sensivelmente os mesmos. Geralmente se deduziu daí a inexistência de diferenciações sensíveis entre os dois partidos. Ora, somente as posições nitidamente diversas no que toca a dois grandes problemas, o do Poder Moderador e o da centralização, mostram que, no tocante ao conteúdo ideológico, nada tão diferente de um *Luzia* como um *Saquarema*. Quanto aos processos, porém...

Para resolver os dois últimos problemas citados, lembra Tavares Bastos, além da proibição das "derrubadas", o estabelecimento de determinadas incompatibilidades e a temporariedade do Senado. Note-se que, aparentemente pelo menos, o princípio de que existem funções incompatíveis com o direito de ser eleito passava, de um modo geral, como atentatório à liberdade dos cidadãos, uma ofensa, uma *capitis diminutio* da pessoa atingida.

Depois de sua longa introdução, cujo resumo fizemos, Tavares Bastos apresenta o texto do projeto, do qual daremos os aspectos de maior relevo. Para encontrar a pecha de inconstitucionalidade de sua eleição direta, qualifica *ex officio* a massa de cidadãos ativos como eleitores, na forma da lei. Passa, depois, a enumerar minuciosamente as profissões e ocupações que dão direito ao voto, negando-o aos analfabetos, não obstante o silêncio da Constituição. O sistema de qualificação, eleição e apuração seria, apesar de bem mais complicado, um pouco semelhante ao que vigora atualmente. Uma singularidade: a mesa diretora dos trabalhos entregaria ao eleitor a cédula em branco na qual ele escreveria, na ordem de preferência, os nomes dos candidatos.

Já o Título IV, que tratava da interferência do governo no processo eleitoral, longo e rigoroso, convém que fosse relido ainda hoje por nossos legisladores à cata de melhoramentos no sistema vigente. Outra insinuação no sentido da organização da justiça eleitoral: as dúvidas sobre questões eleitorais deveriam ser entregues a um tribunal.

Remodela francamente a Constituição no que se refere a senadores: número de três por província, mandatos de 8 anos renovados quadrienalmente pela metade, senadores escolhidos pelo Imperador em lista tríplice organizada pela assembleia provincial. Apesar de temporário, tal Senado seria muito mais aristocrático do que o vitalício...

Finalmente, estabelece o projeto numerosas e rígidas incompatibilidades eleitorais, cujo detalhe não interessa para o nosso estudo, convindo assinalar, porém, a exclusão da magistratura da atividade política.

Concluindo, poderemos indicar os seguintes pontos essenciais: exclusão da magistratura da atividade partidária, proibição do emprego da máquina estatal para fins políticos, esboço de justiça eleitoral, voto como direito de cidadãos ativos, eleição direta e sufrágio proporcional, Senado temporário, número fixo de senadores eleitos pelas assembleias e escolhidos pelo Imperador. No fundo, este projeto confirma o ponto de vista de Joaquim Nabuco: apesar de seu americanismo, Tavares Bastos era muito mais monarquista do que aparentava; o projeto de 1873 estava dentro da linha do regime: significa a extensão do princípio do Poder Moderador a toda a máquina estatal e à magistratura. Procurava tirar da ideia de Benjamim Constant, de um poder neutro servindo de árbitro, muito mais do que se havia feito até então, aplicando-o a todo o mecanismo estatal e ao Poder Judiciário, que ficaria assim independente do Executivo.

Um reparo final, também confirmando as palavras de Nabuco citadas no começo: da massa dos cidadãos ativos estavam excluídos: o simples trabalhador a jornal, o camarada ou agregado e o “capanga”, os serventes de oficinas, os aprendizes e os meros jornaleiros, isto é, trabalhadores a jornal, que ganham por dia. Por outro lado, concedia o projeto, contra a Constituição, direito de voto e de ser eleito ao pronunciado em processo criminal, ao liberto, ao cidadão naturalizado e ao acatólico.

Na mesma ocasião Tavares Bastos apresentou interessante projeto de reorganização do Poder Judiciário, que trataremos a seguir.

Apesar de a Constituição contar com um elemento de primeira ordem no sentido da independência do Poder Judiciário, que era a instituição do Poder Moderador, o parágrafo 3 do artigo 102 arruinava tudo, pois considerava da competência do Executivo a nomeação dos magistrados, situação que se agravava com a ausência de incompatibilidade dos magistrados para as atividades políticas. Tavares Bastos põe o dedo na chaga, como se diz vulgarmente, e indica a natureza real do problema, lembrando de preferência lições da constituição belga.

Depois de considerar o Poder Judiciário na prática brasileira "mero prolongamento do Executivo", dá a seguinte síntese de sua proposta:

> Mantendo o mais possível a inamovibilidade do juiz, amparando-o das violências e preservando-o das seduções do poder, o nosso projeto fortifica a ordem judiciária, ao passo que a admissão do princípio do concurso restringe a liberdade do governo no provimento dos graus inferiores e abre essa nobre carreira aos jovens mais ilustrados e mais dignos.[21]

De um modo geral o projeto determinava que os cargos iniciais, juízes municipais, substitutos e suplentes, se preenchessem de acordo com os resultados de concursos públicos organizados pelos Tribunais de Relação. Com isto, evidentemente, assegurava-se a independência de base da magistratura. Com relação aos cargos intermediários e superiores da carreira, o projeto impunha grande número de restrições ao arbítrio do governo. De um modo geral introduziam-se os princípios que paulatinamente estão sendo incluídos na legislação republicana que, com altos e baixos, tem realizado uns poucos progressos, principalmente pelo que Rui Barbosa conseguiu introduzir na Constituição de 1891, que consolidou bem a independência do Judiciário.

9. Rui Barbosa

O fato de haver sido Rui Barbosa o organizador da República ofuscou boa parte de sua atividade anterior a 1889. Jamais estabeleceria ele a questão em termos de monarquia e república. Defendia

certas ideias e objetivos concretos, colocando, até certo ponto, o problema da forma de governo entre parênteses.[22] Qual a interpretação de Rui Barbosa para as instituições vigentes? Qual a opinião positiva do futuro constitucionalista da República sobre a Constituição do Império? São bem mais conhecidos os ataques, na campanha final... Não nos interessam, porém, visando como visavam à destruição do regime e não a sua compreensão, que tal é o nosso escopo.

É no célebre discurso de defesa da eleição direta, grande reforma liberal do ministério Saraiva e da qual fora o jovem deputado o principal autor, que vamos encontrar uma admirável análise das instituições de 1824, vistas pelo ângulo do Partido Liberal. Nesse memorável discurso, Rui sintetiza de maneira lapidar a posição liberal, fiel desde a Constituinte na confirmação do caráter democrático do regime, contrapondo-se à posição conservadora, que firmava o aspecto monárquico.

Rui defende, com extrema nitidez as seguintes teses: é a democracia a nota fundamental do regime; a monarquia é um "acidente" (no sentido técnico e filosófico do termo) ainda que benéfico; a Abdicação e consequências subsequentes legalizaram a situação oriunda da promulgação da Constituição pelo Imperador; somente em virtude da delegação nacional reina a dinastia; finalmente a fórmula mágica: "reina e não governa".

Leiamos na íntegra a bela página:

> A base do nosso regime, a sua única base é a democracia. Na administração dos nossos interesses políticos, a soberania do povo é o alfa e o ômega, o princípio e o fim. Nenhuma autoridade, seja qual for, coparticipa com ela nesta supremacia, cuja expressão ideal não tem por limites, senão, de uma parte, o direito individual reconhecido por ela mesma, de outra o princípio da própria conservação, a irrenunciabilidade do seu poder; nesta supremacia, cuja onipotência só conhece duas impossibilidades jurídicas, não propriamente limitações de sua esfera, mas sublimidades da sua natureza – a de compor-se de individualidades mutiladas e

> apressas, e a de desistir da sua existência suprema: o suicídio pela supressão da liberdade civil sob organizações socialistas, e o suicídio por abdicação em favor de uma oligarquia ou de um autocrata; a supressão de si próprio pela servidão política ou civil.
>
> Nas nossas instituições orgânicas, portanto, só o elemento popular é eterno, substancial, imutável. A monarquia não passa de um acidente, bem que um acidente útil, um acidente eminentemente respeitável, um acidente digno de perpetuidade e seguro dela, enquanto souber servir ao país, submetendo-se a ele, enquanto não achar pouco ser a imagem venerada e influente da majestade, sem a majestade efetiva, cujo cetro pertence intransferivelmente à opinião.
>
> Este dogma não está gravado só no pergaminho de uma Carta: tem por tábuas esta lei das leis; as páginas de uma revolução triunfante, que, impondo a abdicação a um príncipe, afirmou o seu direito de impô-la à dinastia ou ao trono. Em presença desse fato decisivo a outorga da carta, que nunca foi senão uma expressão convencional, perdeu a própria aparência da sua realidade como título de preeminência constitucional em favor da Coroa. A soberania da nação ficou sendo, pois, o que devia ser: um alto decreto da nação mesma, senhora de si, e consciente da sua prerrogativa inalienável. Nenhuma dinastia reina senão por graça dela; nenhuma é senão uma dependência de sua vontade, uma feitura das suas mãos, um instrumento do seu governo, um meio para o seu desenvolvimento livre. Esse meio, esse instrumento pode ser um meio favorável ao progresso, um grande auxiliar da liberdade, e então é inacessível às revoluções; mas pode, ferindo a liberdade, contrariar o progresso, e, nesse caso, mais cedo ou mais tarde, terá infalivelmente a sorte que merece.

Depois de algumas considerações, em que justifica a sua linguagem como sendo a mais monárquica e a mais constitucional, e em que não faz questão essencial de nenhuma forma política, conclui:

> Seja, pois, a organização do Estado uma monarquia sob um presidente hereditário e coroado, como na Bélgica e na Inglaterra; seja, como nos Estados Unidos ou na França, uma república com um soberano eletivo ou temporário, o que é unicamente necessário, sagrado, inalterável como a pátria

> mesma, é o sistema representativo, esse sistema onde todos os poderes são delegações da nação; onde os representantes do povo indicam os ministros; onde os ministros governam e administram apoiados em partidos; onde os partidos personificam ideias; onde o povo só é tributário a si próprio e tributado por si mesmo; onde, enfim, um ambiente de moralidade, assegurado pela ingerência contínua dos administrados na administração, envolve, preserva e fecunda as instituições; – esse sistema enfim que será uma verdade ativa, quando a eleição direta for uma realidade perfeita.[23]

10. O programa Ouro Preto

É a inutilização da República: eis o slogan do visconde de Ouro Preto e do Partido Liberal em 1889, ano crucial entre todos. Pretendia Afonso Celso dar ao Império uma organização tão democrática, que se tornasse inútil a mudança de regime.

O plano de reformas visconde de Ouro Preto fora elaborado pelo Partido Liberal em maio de 1889, em congresso reunido para determinar as diretrizes da brava agremiação partidária. Adotou-se um programa conciso, sólido e bem estruturado dentro das linhas mestras do regime. Rui Barbosa, voto vencido, apresentou um substitutivo menos coerente com o sistema em vigor, menos doutrinário, mais detalhado porém, e dentro das normas que iria adotar daí a pouco para organizar a República federal.

O grande tema dos debates seria a "federação". Federação ou descentralização? Porque federadas já eram as províncias; mais do que isto, eram unidas, pois "federar" significa reunir, Como informam os dicionários. Mas na verdade o objeto das discussões era o "modo" de realizar a federação: todos estavam de acordo com a necessidade de descentralização maior, principalmente no que se referia à nomeação dos presidentes de província pelo governo central, o que produzia as consequências conhecidas: presidentes de províncias – "criaturas" dos presidentes do conselho – iriam, certamente, para o interior "fazer política"; presidentes de província em minoria do governo local.

Como enfrentar o problema?

O curioso é que raramente se discutia a possibilidade da nomeação pelo Poder Moderador, governos neutros rodeados

de um conjunto de auxiliares responsáveis perante as Assembleias. Novidade na tradição do Partido Liberal, o visconde de Ouro Preto não mais pleitearia a abolição do Poder Moderador. Quanto ao sistema federal, o projeto sugeria a designação dos presidentes de província de modo semelhante ao de senadores: uma lista tríplice eleita pelo povo na qual o Imperador escolheria um dos nomes, os dois outros passando automaticamente a vice-presidentes. O presidente sairia, pois, da corrente dominante na assembleia local, mas, por sua vez, o Imperador, poder neutro, indicaria individualmente o ocupante. Havia o inconveniente natural do Poder Executivo muito forte, mal de origem do presidencialismo: se o sistema proposto oferecia mais estabilidade, eficiência e independência ao governo local, concedia-lhe ensejo de abusos do poder para fins eleitorais, dando margem à formação de oligarquias, como se verificou na República.

Além do mais, para escarmento de toda uma geração, b sigilo do escrutínio se incluía no programa, tese que o conde de Afonso Celso defendia com o latim de Cícero: *Tabella vindex tacita libertatis*... Insinuava-se, pois, um começo de voto secreto, embora o programa ficasse nas generalidades.

Outros itens do programa foram, de modo geral, realizados pelo regime que surgiria então: sufrágio universal, Senado temporário, casamento civil, liberdade de cultos, etc. Relativamente ao Senado, combatia-se a vitaliciedade por dois motivos: senadores que se eternizavam, às vezes, em franca senilidade, e senadores que perdiam o contato com as províncias, delas não mais necessitando. Em compensação, a vitaliciedade dava independência e isenção aos senadores, cuja situação passava a ser quase privilegiada. Saraiva, cujo nome há de ficar sempre como o de um homem que soube perder a eleição como prova de que era autêntica a sua reforma eleitoral – Saraiva escreveu a respeito do assunto: "A vitaliciedade é um grande bem, porque abriga a oposição independente".[24]

O conde Afonso Celso, na biografia do visconde de Ouro Preto, assim expõe o programa paterno, cujo valor não se pode desmerecer:

1º) "Alargamento do voto", sendo eleitor todo cidadão que soubesse ler e escrever; escrutínio secreto; aumento do número de deputados, proporcionalmente à população, ou ao eleitorado: o município da Capital do Império formaria circunscrição eleitoral separada, tanto para deputados como para senadores.

2º) "Reforma da administração provincial: o presidente seria nomeado pelo Imperador dentre os cidadãos eleitos em lista tríplice, de quatro em quatro anos, por votação direta dos eleitores das províncias, e não seriam reelegíveis durante o período de sua administração; os vice-presidentes seriam os outros dois cidadãos propostos nesta lista tríplice, e mais quatro eleitos ao mesmo tempo, que serviriam segundo a ordem em que houvessem sido votados; regularizarem-se os casos de destituição e suspensão dos presidentes, e as suas atribuições determinadas de maneira que tivessem as províncias a maior autonomia e vitalidade sem ofensa dos interesses gerais da nação; o aumento dos recursos pecuniários das mesmas províncias; regime dos municípios, assegurando-lhes a máxima vida própria e meios de ação e organização adaptados às circunstâncias locais; o do município da capital do Império, dando-se um conselho legislativo e um prefeito semelhante aos presidentes de província (autonomia ao Distrito Federal!); os casos de intervenção do poder central".

3º) "Direito de reunião" já reconhecido no pacto fundamental, mas garantido de um modo mais eficaz.

4º) "Casamento civil obrigatório".

5º) "Plena liberdade de cultos".

6º) ''Temporariedade do Senado e reforma do Conselho de Estado".

7º) "Liberdade e melhoramento (*sic*) do ensino".

Além destas, foram propostas e aprovadas as seguintes medidas legislativas: "abolição ou máxima redução possível dos direitos gerais de exportação; larga imigração, mas com as cautelas precisas para que realmente aproveitasse à produção nacional e não servisse de pábulo à especulação e descrédito para o país; lei que facilitasse a aquisição de terras públicas, permitindo a pronta colocação de operários nacionais e estrangeiros; criação de estabelecimentos de crédito que proporcionassem à lavoura recursos necessários, redução de fretes e desenvolvimento dos meios de rápida comunicação".

Nas considerações que antecederam o programa ficou assentado que as assembleias provinciais passassem a regulamentar a vida municipal, reservando-se às comunas, porém, ampla autonomia.

Quanto ao substitutivo Rui Barbosa, foi assinado por 18 convencionais, entre os quais, Dantas, Leopoldo de Bulhões, Muniz

Freire, Mata Machado, Vitorino Pereira, Zama, Cesário Alvim, Gavião Peixoto, etc...

Podemos destacar do substitutivo de Rui os seguintes pontos: eleição direta dos presidentes; senadores eleitos sem interferência imperial; 30 deputados extranumerários eleitos pelo país inteiro, além dos comuns; liberdade de tributação provincial, exceto imposto de exportação e taxas sobre comércio, trânsito e navegação interprovinciana. Atribuições do governo geral: comércio exterior; levantar empréstimos; naturalização; moeda, pesos e medidas; ensino superior; relações exteriores; força pública; criação de novas províncias; organização da vida provincial...[25]

Notas

1 *História do Brasil*, trad. brasileira de Lúcia F. Lehmayer. RIHGB, Rio, 1931, p. 935.

2 Curioso é que os liberais, tão ciosos do bom funcionamento do regime parlamentar, combatessem o direito à dissolução da Câmara, verdadeira "apelação à vontade nacional".

3 *Política geral do Brasil*, p. 84. Estas palavras do Sr. José Maria dos Santos mostram que os liberais lutavam contra dois princípios, aparentemente antiliberais, mas que, na realidade, eram as únicas e efetivas garantias para o funcionamento do regime: o Poder Moderador e a dissolução da Câmara dos Deputados.

4 *Páginas de história constitucional*, p. 57-58.

5 *Um estadista do Império*, v. I, p. 194.

6 Op. cit., p. 359.

7 Op. cit., p. 450.

8 Op. cit., v. I, p. 177 e seguintes.

9 Op. cit., v. I, p. 198-199.

10 Op. cit., v. I, p. 200.

11 Américo Brasiliense, *Os programas dos partidos e o Segundo Império*, p. 15 e seguintes.

12 Uma justa e segura interpretação do tema, no que concerne a Minas, é a que nos dá o ensaio do Sr. Milton Campos: "Uma constante liberal na política mineira".

13 América Brasiliense, op. cit., p. 33 e seguintes, e p. 21 e seguintes. Também J. Maria dos Santos. *A política geral do Brasil*, p. 123 e seguintes.

14 Ver *Um estadista do Império,* v. III, p. 128.

15 *A política geral do Brasil,* p. 123 e seguintes.

16 A. Brasiliense, op. cit., p. 23.

17 *Um estadista do Império,* v. III, p. 83, nota.

18 *Reforma eleitoral e da magistratura,* p. 16.

19 Ibidem, p. 22.

20 Ibidem, p. 25.

21 Ibidem, p. 68.

22 Sobre Rui Barbosa já se começa um trabalho positivo de interpretação. Além das biografias, mais ou menos clássicas, de João Mangabeira, Luís Viana Filho, Luís Delgado, a Casa de Rui Barbosa editou, e ao ensejo do centenário da Águia de Haia, uma série

de monografias muito valiosas. Lembraria, como tentativa de interpretação psicológica, a tese de Luís Delgado, retomada por Paul Claudel: *Rui, o advogado inextinguível*.

23 *Obras completas* de Rui Barbosa, v. VII, p. 10-13. Ainda sobre o tema sempre oportuno da verdadeira posição de Rui em face do regime que ajudou a desmontar, podemos apresentar duas definições, bem curiosas, escritas com trinta anos de intervalo. A primeira no calor da Juta contra o gabinete Ouro Preto, em fase de hostilidade ao regime; a segunda, depois de muitas lutas e decepções, quando a República não era um sonho vagamente utópico, mas uma realidade, quiçá prosaica.

Eis a primeira, num dos célebres editoriais do *Diário de Notícias*, vinda a lume em 6 de outubro de 1889, e recolhida à p. 50 do tomo VII, do volume XVI, das *Obras completas – A queda do Império*.

"Mais complicado, mais fino, mais sutil do que a federação é indubitavelmente o mecanismo da monarquia representativa, e com especialidade o do regime parlamentar. A inteligência política, desde Aristóteles, não concebeu jamais ideal tão complexo, tão delicado, tão puro. É, por assim dizer, a flor da liberdade fecundada pela democracia na plenitude de sua expansão. Todavia, o Brasil, ao sair da opressão colonial, não hesitou em abraçar uma constituição, que, praticada honestamente, nos teria dado o governo parlamentar, na sua excelência preciosa".

Ao prefaciar, em 1921, a primeira coletânea de artigos da Queda do Império, assim escreveu:

"O mal grandíssimo e irremediável das instituições republicanas consiste em deixar exposto à ilimitada concorrência das ambições menos dignas o primeiro lugar do Estado, e, desta sorte, o condenar a ser ocupado, em regra, pela mediocridade" (Obras completas, v. XVI, tomo I, p. 26).

No parágrafo anterior dissera que "a monarquia parlamentar, lealmente observada, encerra em si todas as virtudes preconizadas, sem o grande mal da República, o seu mal incurável", isto é, a entrega do poder supremo, sem defesa, à concorrência dos ambiciosos. E, concluindo o seu raciocínio: se, por efeito da hereditariedade, cair a coroa em cabeças menos capazes ou dignas, o mecanismo do cabinet government neutralizará tais defeitos. E nas repúblicas, "os reis temporários e corrilheiros... obram sem corretivo, com um poder irresponsável, e, por consequência, ilimitado, imoral, absoluto".

Afinal, vivia Rui o drama da contradição entre o estilo de vida e de política que lhe correspondia melhor à realidade das instituições.

No Império, sacrificara a carreira e o futuro, recusando pastas ministeriais, por uma questão de fidelidade à fórmula federativa, apesar de lhe oferecerem uma descentralização, que era a tradução, para o idioma político brasileiro, do ideal de *self-government* a que aspirava.

Na República, e em consequência dela, elaborou uma Constituição que destinava, preliminarmente, a impedir que ele, ou qualquer outro de seu tipo, se fizesse normalmente o chefe da situação. Para um historiador moderno, a Constituição de 1891 surge, paradoxalmente, como destinada a afastar Rui Barbosa do poder; a impedir-lhe o acesso... A menos que fosse chefe político situacionista de um Estado eleitoralmente forte e cooperasse na deturpação do regime pela "política dos governantes"... Somente um homem sentiria a verdade nos tempos idílicos da aurora republicana: o Sr. Assis Brasil, que num ensaio extremamente lúcido (*Democracia representativa*, Paris, 1895) distingue a eleição de deputados da "nomeação" dos presidentes, e mostra os perigos da demagogia, em páginas quase proféticas (p. 262-264).

24 *Um estadista do Império,* v. III, p. 128.

25 Afonso Celso, *O visconde de Ouro Preto*, Porto Alegre, 1935, p. 47 e seguintes. Também *Obras completas* de Rui Barbosa, v. XVI, tomo VIII.

Depois de um preâmbulo em que justifica a sua atitude e dizer que o sistema proposto não correspondia às aspirações nacionais e nem contrapunha ao movimento republicano uma barreira eficaz, sugere:

I – Os presidentes e vice-presidentes de províncias nomeiam-se mediante eleições populares em cada uma, por sufrágio direto, de quatro em quatro anos.

São inamovíveis no seu cargo, durante o quatriênio, salvo suspensão ou perda da autoridade em consequência de sentença judicial, nos casos estabelecidos por lei em relação aos funcionários públicos.

II – Fica estabelecida, no Império, a organização federal sobre as seguintes bases:

1º) Compete à autoridade nacional:

a) Prover às despesas da nação mediante as contribuições necessárias, diretas ou indiretas, a venda e locação de terras de domínio nacional, a renda dos correios, os empréstimos e operações de crédito.

b) Regular o comércio com as nações estrangeiras e as províncias entre si, estabelecendo alfândegas exteriores, as quais não poderão cobrar impostos sobre exportação; não podendo, porém, estabelecer contribuições interprovinciais, nem direitos sobre a navegação e trânsito de uma província para outra.

c) Levantar empréstimos sobre o crédito do Estado.

d) Regular uniformemente a naturalização, bem como estatuir a legislação civil, comercial e penal do país.

e) Regular o serviço dos correios e as vias de comunicação interprovincial.

f) Cunhar moeda, fixar o valor dela e das moedas estrangeiras, estabelecer o padrão dos pesos e medidas.

g) Promover o adiantamento das ciências e artes úteis (sic), regulando a propriedade literária, artística e industrial.

h) Criar, instituições de ensino superior.

i) (não tem).

j) Prover às relações exteriores, fazer a guerra e a paz.

k) Levantar e manter o exército e armada, bem como estabelecer as suas leis.

l) Dominar as insurreições, intervindo nas províncias para manter a forma nacional de governo, em auxílio das autoridades provinciais, ou contra elas.

m) Prover à organização, armamento, disciplina e convocação da milícia, destinada a defender as leis do Estado, suprimir as insurreições e repelir as invasões.

n) Criar novas províncias, ou subdividir as atuais.

o) Organizar o poder administrativo e legislativo nas províncias.

p) Decretar as leis necessárias e convenientes para levar a efeito as disposições antecedentes.

2º) Compete à autoridade provincial, além dos que estabelece o Ato Adicional, todos os poderes não compreendidos nas atribuições da autoridade nacional e não contrários aos direitos constitucionais dos cidadãos, e bem assim as nomeações dos juízes singulares.

Salvo os impostos que por lei geral se reservarem ao orçamento do império, a exportação, que não é tributável, e as taxas sobre o comércio, o trânsito e a navegação interprovincial, que ficam vedadas, cada província estabelecerá independentemente o seu sistema de contribuições.

III – A organização municipal em cada província incumbe ao Poder Legislativo provincial.

Quanto à reforma eleitoral:

I – As eleições continuarão a ser por círculos de um deputado.

II – Ao número de deputados correspondente ao dos círculos eleitorais existentes no Império acrescerão mais trinta, os quais se elegerão pela soma de votos obtidos no pais inteiro, considerado como um colégio só, mediante apuração geral, reputando-se eleitos os trinta candidatos que maior adição de sufrágios reunirem das minorias na totalidade das eleições dos distritos.

Quanto ao Senado:

O senador será, em cada eleição, o candidato mais votado, sem interferência da escolha imperial.

Quanto à instrução pública: secularização do ensino.

CAPÍTULO XIX
A PROVÍNCIA

1. A teoria

Ao longo de toda a história do Império duas grandes correntes se digladiam sem cessar: uma lutando pela descentralização e a outra, contra. De um lado o ideal da Revolução Francesa, da República una e indivisível: mais liberdade para os indivíduos e maior concentração da autoridade; do nutro, o estilo americano: maior força ao Poder Executivo e dispersão da autoridade através do espaço. Duas grandes vozes encarnaram essas posições: a do visconde do Uruguai, jurista e político eminente, a opinião conservadora, favorável à centralização, e a de Tavares Bastos, o eloquente e arguto analista da federação, a tendência liberal, e descentralizadora. Nas instituições imperiais, as duas correntes se fizeram ouvir, traduzidas em fatos, no Ato Adicional, obra dos liberais, e na reforma deste, a ação dos conservadores. Nos lugares apropriados estudaremos a elaboração do Ato Adicional e sua reforma, ou, mais tecnicamente, a sua "interpretação". Veremos aqui a organização das províncias, como vigorou, de fato, no segundo Reinado.

Para Uruguai a centralização impunha-se por vários motivos: "Sem a centralização não seria possível a uniformidade de impostos gerais e da sua arrecadação; a admissão de todos os brasileiros aos empregos públicos; a uniformidade dos códigos, das jurisdições, das penas e das garantias; a livre circulação das pessoas e dos gêneros e a igualdade perante a lei".[1]

E conclui, solene, a longa enumeração que vinha de duas páginas:

> Em uma palavra, sem a centralização não haveria Império.

Mas, quando excessiva, "produz (a centralização) graves inconvenientes, principalmente em um país como o nosso, extensíssimo, pouco povoado".[2] Lançando mão de um símile organicista, Uruguai compara a nação com um organismo, cabendo ao governo central as funções do coração. "O coração não concentra em si toda a força e vida"... mas é o instrumento essencial da manutenção da vida nos

membros. “A centralização administrativa, porém, tende a retirar a vida dos membros para concentrá-la no coração”.

A descrição que o douto visconde faz dos males da centralização administrativa é de uma atualidade frisante:

“Tende a multiplicar em demasia as rodas e as peças da máquina administrativa, os empregados, as comunicações hierárquicas do serviço, a papelada, a escrita, as dúvidas e as formalidades. Tende a aumentar ultra modum a chaga dos empregados assalariados”. (...) A centralização política e administrativa ao mesmo tempo “não é das coisas mais favoráveis à liberdade dos cidadãos, que peia e embaraça...”. Mais ainda, “fortalece além do necessário e do justo o Poder Executivo”.

Logo adiante escreve o “teórico da centralização”:

> Ao mesmo tempo, habitua-se (o povo por efeito da centralização) a esperar tudo, e ainda mesmo o impossível, do governo (...). Em lugar de fortificar o poder, enfraquece-o, tornando a sua missão mais complicada e onerosa. Todos cruzam os braços e se voltam para ele...”.

Defendia Uruguai a centralização política, e assim agiu nos primeiros anos da Maioridade reformando o Código do Processo e interpretando o Ato Adicional; e nesta ocasião o seu melhor aliado seria Bernardo de Vasconcelos, em fase “regressista”.

Conclui Uruguai: O Estado deve ser uno, naquelas matérias que são “gerais”; diverso, nas provinciais. Eis a doutrina:

> Assim a autoridade administrativa entre nós, pelo que respeita aos negócios puramente provinciais, não desce somente do chefe do Estado para as administrações provinciais. Provém também do povo que elege os deputados provinciais e as câmaras municipais. O chefe do Estado apenas intervém, por meio de seu delegado, o presidente, para fiscalizar e exercer o seu direito de suprema inspeção.[3]

De um modo geral, porém, o visconde era centralizador. A sua ação se deve a nulificação de quase todo o esforço descentralizador de 1832. E, segundo Nelson Werneck Sodré, a coisa saíra-lhe às avessas, pois o Ato Adicional reformado dera em centralização administrativa, acompanhada da descentralização política. De fato, possuíam as províncias assembleias deliberantes,

mas o chefe de sua administração vinha de fora...[4] Cremos não ser mister citar trechos de Tavares Bastos, pelo motivo elementar de haver ele escrito todo um livro – A Província – para advogar a autonomia provincial. Atribuía – muitas vezes com razão – "os males do presente" à centralização. No que, aliás, estava de acordo o seu principal contendor.

Podemos resumir em dois os argumentos dos centralizadores: convinha seguir o exemplo da Revolução Francesa que liquidara com o caos do sistema feudal; impossível manter a coesão nacional em face da rareza do nosso povo espalhado no território imenso e geograficamente disperso. Os descentralizadores, por sua vez, mostravam as qualidades do federalismo americano e a impossibilidade do sistema unitário em face da geografia brasileira. Os centralistas alegavam abusos das assembleias provinciais que se metiam a fazer leis a pretexto de tudo, conforme se pode ver à farta nos grossos volumes dos estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil, de Uruguai, que Tavares Bastos denominou "protesto da reação contra si mesma". Mas os federalistas lembravam o absurdo de uma câmara eleita ao lado de presidentes vindos da Corte, muitas vezes de política contrária à dominante na província. O caos.

2. Os presidentes de província

O governo provincial, organizado em torno dos presidentes, "laço federativo" entre as províncias e o Império, distribuía-se em duas ordens de atividades, ou "poderes": o *Legislativo*, a cargo da Assembleia com a sanção do presidente; o *Executivo*, constituído pelo presidente e as repartições que lhe eram subordinadas – a secretaria do governo, os órgãos e serviços da arrecadação da instrução, de obras públicas e a polícia.

A legislação sobre os presidentes de províncias data do ano de 1834 – o Ato Adicional fixou-lhes as atribuições e a lei de 3 de outubro regulamentou-as.

A lei de 3 de outubro, cujo artigo 1º fixou, por assim dizer, a doutrina – e não devemos procurar entender a questão dos presidentes da província senão à luz do referido dispositivo, dizia (artigo 1º): "*O presidente da província é a primeira autoridade dela. Todos os que nela se acharem lhe serão subordinados, seja qual for sua classe ou*

graduação. A autoridade, porém, do presidente da província em que estiver a Corte, não compreenderá a mesma corte, nem seu município".

Note-se a consciência federal contida na segunda parte do dispositivo que citamos: a capital do país constituía uma circunscrição separada, sob a administração direta do governo.

Como primeira autoridade da província, competia ao presidente sancionar ou vetar as leis provinciais. As resoluções não dependiam da sanção presidencial: parágrafos 4º, 5º, 6º e 7º do artigo 10 e parágrafos 1º, 6º, 7º e 9º do artigo 11 do Ato Adicional: No artigo 10 as exceções se referiam a questões de interesse municipal, e, no artigo 11, assuntos da economia interna da Assembleia, como o seu regimento, ou casos em que não se justificaria intervenção do presidente – suspensão de magistrados ou o processo dos próprios presidentes. A sanção se dava pela fórmula: "sanciono", e "publique-se como lei". Exigia-se, como hoje, o prazo de 10 dias para a sanção – se transcorresse sem manifestação da vontade do presidente, tinha-se a lei como automaticamente sancionada, promulgando-a o presidente da Assembleia. Gozavam os presidentes do direito de veto: em caso de julgarem que a lei ou a resolução não convinha aos interesses da província, cabia-lhes devolver o projeto à Assembleia, com as razões do veto. A decisão do Legislativo manter-se-ia na hipótese de poder contar com mais de dois terços da votação. Era, pois, o tipo do veto que hoje vigora. Se entre as razões do veto estivessem as de inconstitucionalidade, ofensa aos direitos de outra província ou tratados feitos com nação estrangeira, e a Assembleia rejeitasse o veto, cabia recurso ao governo geral e ao parlamento nacional. Aliás, devia o presidente remeter cópias de todos os atos legislativos provinciais ao governo imperial para a necessária conferência.[5]

A fórmula de promulgação da lei era – "F... presidente da província de... faço saber a todos os seus habitantes que a assembleia legislativa provincial decretou e eu sancionei a lei ou resolução seguinte: (texto da lei). Mando portanto a todas as autoridades a quem o conhecimento e execução da referida lei ou resolução pertencer, que cumpram e façam cumprir tão inteiramente como nela se contém. O secretário desta província a faça imprimir, publicar e correr".

Além destas atribuições e como primeira autoridade da província, competia ao presidente (artigo 24 do Ato Adicional):

> I – Convocar a nova assembleia provincial, da maneira que possa reunir-se no prazo marcado para as suas sessões. Não a tendo o presidente convocado seis meses antes deste prazo, será a convocação feita pela câmara municipal da capital da província.
>
> II – Convocar a assembleia provincial extraordinariamente, prorrogá-la e adiá-la quando o exigir o bem da província, contanto, porém, que em nenhum dos anos deixe de haver sessão.
>
> III – Suspender a publicação das leis provinciais, nos casos e pela forma marcados nos artigos 15 e 16.
>
> IV – Expedir ordens, instruções e regulamentos adequados à boa execução das leis provinciais.

Em compensação, os presidentes não podiam apresentar projetos de lei – apenas sugerir ou indicar medidas em seus relatórios.

Estas as atribuições "políticas" dos presidentes, o que lhes convinha como chefe do executivo provincial; as atribuições puramente administrativas, na qualidade de delegado do governo imperial nas províncias, eram as seguintes, conforme os 14 parágrafos do artigo 5 da lei de 3 de outubro: executar e fazer executar as leis; exigir dos empregados as informações e participações que julgar necessárias; inspecionar as repartições subordinadas e tomar as providências convenientes; dispor da força pública, a bem da segurança e tranquilidade da província; administrar a fazenda provincial; prover os empregos que lhe incumbir a lei e provisoriamente os cuja nomeação caiba ao Imperador; atribuir a empregados gerais negócios provinciais e vice-versa; suspender funcionários acusados de atos desabonadores ou criminosos, movendo-lhes processo; cumprir e mandar cumprir todos os decretos e ordens do governo; empossar funcionários; decidir provisoriamente conflitos de jurisdição entre autoridades com sede na província; participar ao governo todos os embaraços que encontrar na execução das leis, informar com brevidade todos os papéis que lhe forem apresentados; conceder licenças a funcionários. Os presidentes gozavam do tratamento de excelência e das honras militares que se faziam aos antigos capitães, generais, e governadores coloniais, e tinham direito a um fardão especial.[6]

Com relação ao governo geral muitas eram as atribuições dos presidentes. Um precioso livrinho do conselheiro José Caetano de Andrade Pinto – *Atribuições dos presidentes de província* (Rio, Paris, 1865) – oferece-nos um copioso material sobre a questão das presidências como delegações do governo central, além das que lhes competiam no exercício do Poder Executivo provincial.

O expediente de cada ministério com os seus órgãos provinciais se fazia por intermédio do presidente, delegado geral de cada secretaria de Estado e de todo o ministério na sua circunscrição. Com isto, exercia funções de vigilância e inspeção sobre todos estes órgãos, com poderes amplos e definidos. Chefiando, ademais, a administração provincial, o presidente unificava todos os serviços públicos na província, que, assim, andavam, pelo menos em teoria, equiparados e harmônicos.

Estudaremos alguns aspectos relativos a três secretarias de Estado, serviços que, melhor do que outros, refletem a importância dos presidentes no quadro político da monarquia brasileira.

Lugar de especial destaque, caberia, por certo, ao Ministério dos Negócios do Império, por onde corriam todos os assuntos "interiores". Andrade Pinto considera as seguintes seções: eleições, câmaras municipais, culto público, socorros públicos; instrução pública; títulos e condecorações, naturalizações; desapropriações. A simples enumeração desses tópicos revela um mundo de atribuições infinitas. Sobre as eleições (e bastaria isto...) citemos duas observações do douto jurista:

"Os presidentes de província provisoriamente conhecem das irregularidades cometidas nas eleições municipais e mandam reformar as que contiverem nulidade, quando da demora possa resultar o inconveniente de não entrarem os eleitos no dia designado pela lei".[7] Ou, então: "Os presidentes são competentes para decidirem as dúvidas que lhes forem apresentadas a respeito da lei de eleições, levando a sua decisão ao conhecimento do governo, assim como a este remeterão as reclamações e requerimentos que, para esse fim, lhes tiverem sido apresentados".[8] Só isto é suficiente para explicar como, da mudança de gabinetes, teríamos a alteração dos resultados das eleições. A simples presença física do presidente adversário, mesmo que nada fizesse de positivo, insinuaria prudência à oposição... Como, porém, os partidos alternavam-se no

poder graças à presença do Poder Moderador, o ostracismo sofria-se com ânimo esperançado: *hodie mihi*, *cras tibi*.

Sobre câmaras municipais, citemos Andrade Pinto: "Aos presidentes de província, como primeiros administradores delas, são as câmaras municipais subordinadas".[9]

Elemento de ligação entre o governo e as autoridades eclesiásticas (na Regência os presidentes nomeavam párocos), dirigentes do serviço de saúde e assistência, controlando a instrução pública, matéria provincial, informando processos de títulos e honrarias, dando parecer sobre naturalizações e desapropriações, era onímodo o poder destes "pro-cônsules" como tão bem definiu o Sr. Heitor Lira.

Vejamos o Ministério da Justiça. Diz Andrade Pinto, que só isto basta: "a independência do Poder Judiciário não exclui que os presidentes, como supremos administradores, tenham direito de ser informados dos negócios da administração da justiça".[10] Aliás, em seus relatórios, apresentados à Assembleia, expunham minuciosamente a situação relativa à justiça, muito embora fosse matéria da competência nacional. Já a polícia pertencia aos presidentes: o chefe de polícia da província provinha de nomeação do governo central, mas os delegados cabia aos presidentes escolher por indicação dos chefes de polícia.

Capítulo de importância essencial é o relativo à guerra, pois sentimos nos dispositivos da legislação em vigor, perfeitamente inócuos em seus primórdios, um dos fundamentos da crise que destruiria o regime. Citemos o prestimoso Andrade Pinto: "Os presidentes são superiores aos comandantes das armas, que lhes devem subordinação e inteira sujeição em todos os objetos da administração que nada têm com a disciplina e a economia da tropa".[11] "Pela secretaria da guerra são remetidas aos presidentes as ordens do dia do ajudante general, a fim de que os mesmos presidentes cumpram as disposições que contiverem ditas ordens acerca da força estacionada nas províncias".[12] Podiam, também, conceder licenças a oficiais que cuidavam do recrutamento. A Marinha, por outro lado, ficando no mar, estava sujeita diretamente ao ministro, e, portanto, mais próxima da "fiscalização" imperial. A consequência destes dispositivos era de presumir-se: a participação das guarnições nas lutas políticas locais, tanto assim que ninguém poderá entender o 15 de novembro sem ter diante de si a posição de Gaspar da Silveira Martins na política rio-grandense. Deodoro pensava mais,

muito mais, tribuno gaúcho, do que no velho Imperador, quando pôs a "procissão" na rua...

A importância dos presidentes, como órgãos políticos, nasceu do fenômeno que iria caracterizar a segunda metade do século – o aparecimento da figura do presidente do Conselho de Ministros, responsável pelo funcionamento do Poder Executivo, com a redução do Imperador a órgão meramente fiscalizador, com o direito, correspondente, de negar a confiança ao gabinete, e, mais, o aparecimento da política partidária. Com isto, entre a magistratura neutra e suprapartidária do Imperador, generalíssimo nato, e o Exército, passara a existir a figura do presidente do Conselho de Ministros, chefe de partido, com o seu agente, o presidente de província, que ele podia manobrar à vontade, sem dar atenção às queixas imperiais.

Eis aí o quadro em que se encaixa a questão militar.

Uma análise geral da situação dá-nos o seguinte:

a) as províncias gozavam de ampla autonomia legislativa nas matérias de seu peculiar interesse, em bases equivalentes às atuais, autonomia que se verificava sem interferência do Executivo, a não ser através do veto;

b) havia uma administração especificamente provincial, dirigida, no entanto, por um presidente escolhido pelo governo imperial;

c) os serviços "gerais", igualmente subordinados ao presidente, eram hem descentralizados, pois os presidentes de província podiam decidir muitas questões atualmente atribuídas aos ministros;

d) os serviços públicos provinciais e gerais eram de tal modo articulados, graças ao chefe comum, que não havia paralelismo, superposição, repetição, ou mistura de atividades.

Em resumo: era uma política unificada, mas descentralizada.

Em torno das presidências de província travaram-se grandes e árduas batalhas políticas, já que eram muitos os caminhos que se cruzavam sob os passos desses "pro-cônsules" como os chamou Heitor Lira. Chefiando a administração provincial e a administração geral nas províncias funcionário imperial encarregado da execução das leis provinciais, nomeado pelo Poder Executivo, pois a Constituição, em seu artigo 165, referia-se simplesmente ao "Imperador'' e não constava a matéria das atribuições explícitas do Poder Moderador, e sem mandato fixo, o resultado decepcionaria a todos: governos inconstantes, choques entre a linha partidária

dos presidentes e a situação política da Assembleia, facciosismo dos governos...

Segundo Manuel Autran, "os presidentes de província são, pois, agentes subalternos do Imperador na hierarquia administrativa e obram debaixo das ordens dos ministros".[13] Pimenta Bueno, lembrando que os regulamentos vigentes não eram muito claros, considera os presidentes de província meros agentes do poder central, justificando-se o serem de livre nomeação e demissão: "são os agentes provinciais de cada ministério".

Comparando-se as atribuições dos presidentes com as das assembleias, vê-se que, de fato, o governo estava nas mãos destas, enquanto que aqueles não passavam de agentes de ligação e concentração da atividade executiva. Principalmente se considerarmos a duração maior dos mandatos legislativos. Em Minas, tivemos 122 períodos administrativos, 59 presidentes e 63 vice-presidentes em exercício, alguns passando a efetivos, num total de 117 presidências, o que vem a dar períodos administrativos médios de 6 meses e 22 dias. A instabilidade seria o outro ponto de crítica.

O visconde do Uruguai sintetiza a situação com estas palavras:

"O administrador que começava a tomar pé nos negócios da província é mudado, leva consigo o que a custo aprendeu, e aí vem outro, o qual, apenas concluídas as primeiras apalpadelas, é também mudado". E termina: "...a administração torna-se, como tem sido entre nós, uma verdadeira teia de Penélope". Esta imagem de Homero é que o "teórico da centralização" achou para designar a situação.[14]

Apesar de que, a ideia contida na organização administrativa das províncias significava uma compreensão mais justa e fiel da realidade do problema "federal" do que os caminhos trilhados posteriormente – o poder escalonava-se em graus, sem paralelismos de funções e efeitos de distorção de linhas de força. A administração se processava segundo esferas concêntricas, que se envolviam mutuamente, completando-se.

A questão central consistia em descobrir-se uma solução que conciliasse as posições divergentes, acalmasse as desconfianças e enfrentasse convenientemente as falhas do sistema.

O conselheiro Lafaiete Rodrigues Pereira, ao apresentar o seu ministério, em 26 de maio de 1883, fixou com muita clareza a

posição do problema no que se refere aos objetivos e finalidades da função presidencial:

> É preciso destacar para os presidentes de províncias certas faculdades que não podem ser convenientemente exercidas pelo governo central.
>
> Refiro-me às faculdades, que entendem com serviços gerais localizados nas províncias, mas que importam mais à província do que ao Estado e que podem ser desempenhados com mais conhecimento de causa pelos presidentes.
>
> As províncias, senhores, constituem entre nós, segundo o nosso direito público constitucional, uma entidade jurídica. Elas são, sem dúvida nenhuma, partes integrantes do Estado, mas têm interesses que lhes são peculiares e que se não podem confundir com os interesses gerais da nação.
>
> É necessário, pois, entregar-se-lhes a gestão dos seus interesses. Mas não se pode deixar de resguardar os direitos do Estado. No exercício de seus direitos podem as províncias, como há pouco disse, exorbitar e trazer graves perturbações na vida do Estado. – Daí a necessidade de conservar aos poderes gerais as faculdades que lhes são indispensáveis para contê-las na justa órbita de sua ação. (Discurso proferido na sessão de 26 de maio de 1883, apresentando o novo gabinete à Câmara dos Deputados).

A dificuldade central da questão residia no processo de escolha dos presidentes. As divergências iam desde os conservadores, que desejavam, honrando o nome, conservar inalterada a situação, até os liberais extremados que desejavam modificar e inovar completamente.

Procuremos, de início, a posição do Imperador. D. Pedro II colocava-se numa linha de moderado conservadorismo: nenhuma alteração no texto constitucional, mas mudança de interpretação. Era uma orientação mais “administrativa” do que “política”, ao contrário da maneira liberal de sentir o problema.

Eis o que pensava D. Pedro II:

> A escolha de presidentes, que não sejam representantes da nação, e não vão administrar as províncias por pouco tempo, e para fins eleitorais (...)[15] os presidentes servem, principalmente, para vencer eleições; o que continuará,

> mormente se não se criar a carreira administrativa, e o círculo de escolha quase exclusiva dos presidentes for o das câmaras.[16]

Vê-se, destas citações feitas de documentos de caráter reservado e confidencial, que o Imperador queria presidentes "apolíticos", e que cuidassem unicamente de assuntos administrativos, sem preocupações eleitorais. Parece que atribuía a pouca permanência dos presidentes nas províncias ao fato de serem retirados do Parlamento, obrigados com isto a ausentarem-se para os trabalhos parlamentares. Responde, literalmente, ponto por ponto, às ideias do Imperador o conselheiro Martinho Campos. É a posição liberal tipicamente caracterizada:

> Todos os presidentes de província que eram membros do parlamento foram demitidos.
>
> Pergunto ao Sr. Presidente do Conselho (Cansanção de Sinimbu, liberal), nosso mestre de novo direito constitucional que se inaugura no Império, em que se apoia a vossa doutrina? (...).
>
> O Sr. Presidente do Conselho, por uma simples penada, exclui das presidências os homens políticos mais habilitados, mais enfronhados nos públicos negócios e revestidos de mais prestígio, e que associados ao governo no parlamento melhor podem conhecer e executar seu pensamento (...).
>
> Mas pergunto: nós os liberais exigimos a incompatibilidade absoluta da magistratura; nós os liberais não queremos e temos condenado em lei, com o voto dos nossos adversários mesmos, as outras funções públicas subalternas, os empregos públicos, na verdadeira significação da palavra, como incompatíveis com as funções do parlamento; pertencemos a uma nação nova, que não tem uma aristocracia rica, como a aristocracia inglesa, que dá uma numerosíssima classe para governar ao país.

Depois de outras considerações a respeito, em que demonstra e justifica a incompatibilidade entre a magistratura e as funções representativas, prossegue:

> Nós liberais especialmente exigimos que os funcionários públicos sejam afastados de representação nacional. O nobre presidente do Conselho tranca as portas da alta administração aos representantes da nação, isto é, aos

> homens políticos da nação. Qual é a escola e a carreira que na sua alta sabedoria política o nobre presidente do conselho prepara para os homens que se destinarem ao governo deste país? Onde se educarão na prática da administração os nossos futuros ministros e presidentes? (...).
>
> As presidências de província, sem dúvida nenhuma, são uma escola para a alta administração do Estado. Não sei de nenhuma outra que ofereça vantagens e garantias iguais às que o parlamento dá, e fora deste os presidentes serão ainda mais instáveis e sem consistência possível.

Após argumentar que os presidentes tirados de fora do parlamento não teriam meios de sustentar-se políticamente, e que a adoção do princípio proposto levaria à transformação das províncias em simples domínios ou colônias e afirmar que a criação de uma "carreira" de presidentes levaria a conflitos insanáveis entre estes e o Legislativo, vai direto a uma das opiniões queridas do Imperador:

> O argumento produzido para autorizar semelhante tentativa, que causa riso, é a instabilidade das presidências, pela retirada periódica dos presidentes membros do corpo legislativo.
>
> Responderei ao nobre presidente do conselho que isto se deu desde a Independência até hoje, e que os presidentes que mais se têm assinalado pelos benéficos resultados das suas administrações têm sido os homens políticos de todos os partidos pertencentes ao parlamento".

E conclui com uma afirmativa arriscada:

> Sua excelência (o presidente do Conselho) não quer membros do corpo legislativo, porque a nomeação destes tem dado por certo interinidades prolongadas; mas, eu, que não vejo na administração de um país livre, como o nosso deve ser, a vontade do administrador, mas sim a influência do sistema de legislação, especialmente das leis do orçamento, e a preponderância das assembleias provinciais, pergunto ao nobre presidente do conselho: qual é o inconveniente das interinidades se a retirada do presidente deixa subsistente todo o sistema de administração? Está este sistema não na vontade do presidente, ou na legislação vigente (...).

> Se o Sr. Presidente do Conselho acha dificuldade em nomear presidentes capazes, se os não tem no parlamento, pergunto-lhe eu: donde os tirará melhores? (Discurso proferido em 1º de fevereiro de 1879).

Note-se, de passagem, a tese singular: não importavam as interinidades dos presidentes, pois a Assembleia continuava e a máquina burocrática permanecia. A história não confirmará, talvez, a posição de Martinho Campos a respeito. Mas vale a tese central: as presidências eram cargos políticos; não haveria outra fonte de escolha que o parlamento.

Ou, então, a simples eleição, como queriam os liberais menos conservadores que o velho Martinho.

Eis o que dizia, em suma, Tavares Bastos:

> A Assembleia e o governador, dois poderes que se completam, não podem descender de origens opostas. Se a fonte donde emana o segundo dá-lhe absoluta independência em relação ao primeiro, este fica nulificado. Por isso é que um parlamento com rei absoluto é, na frase de Cromwell, casa para alugar; por isso é que nas monarquias constitucionais o ministério é comissão do parlamento, que de fato o nomeia (...). Estes são, em verdade, princípios diametralmente opostos. Assembleia eleita pelo povo exige, como complemento, administração que se possa remover conforme o voto do povo ou dessa assembleia.
>
> Vários projetos se ofereceram em 1832 e 1834 para que o presidente fosse eletivo. Por lei, porém, ficou este ponto resolvido de modo incongruente com a ideia da reforma constitucional. Ao passo que se consagrava a autonomia legislativa da província, confiava-se o Poder Executivo a um delegado do governo central (...).[17] Eletivo, o presidente exerceria as suas funções por um prazo fixo, quatro anos, por exemplo, como em grande número dos EE. UU. Cessaria então a deplorável instabilidade das administrações provinciais, mal desconhecido no antigo regime, pois serviam por triênios os governadores nomeados pela metrópole, e muitos houve que duraram mais tempo (...).[18]
>
> Cada ano vê-se aqui, de viagem para as províncias, um enxame de presidentes, chefes de polícia e outros empregados, que, sem demora, empreendem novas viagens em demanda de novos climas.[19]

> Assim, ao lado do presidente eletivo, primeira autoridade executiva da província, existiriam, independentes dele, o inspetor da fazenda nacional, o das alfândegas e todos os agentes do Tesouro, o comandante das armas e chefes militares, os comandantes das divisões navais, os diretores de arsenais, etc. Então, pela natureza das coisas e consequência necessária da mudança do sistema, nenhum destes funcionários gerais (federais nos Estados Unidos) estaria hierarquicamente subordinado ao presidente; dependeriam diretamente dos respectivos ministros de Estado. Sua correspondência não se faria mais, como hoje acontece, por intermédio do presidente. Não poderia este conhecer dos negócios gerais afetos àqueles funcionários, que por si os decidiriam, marchando então o serviço público com a precisa celeridade e sendo mais efetiva a responsabilidade de cada chefe de serviço especial. O presidente ficaria sendo a primeira autoridade da província, somente no concernente aos negócios provinciais...[20]

Mas por que não o parlamentarismo estendido aos governos locais? Responde-nos, quase irritado, A. C. de Tavares Bastos:

> Nas colônias inglesas (...) a exemplo do sistema parlamentar da metrópole, resolveu-se o problema cercando o governador de secretários ou conselheiros tirados da maioria da assembleia, ficando ele de fato um soberano constitucional e passando a realidade do Poder Executivo a esses delegados da legislatura. Se imitássemos o exemplo, o presidente, como os lordes-governadores, seria um embaixador do governo central junto às províncias. Certo, haviam de ser então aproveitados, para esta elevada e brilhante posição, homens superiores, chefes políticos, que muita vez ficam sem tarefa nem responsabilidade no governo depois de escolhidos os sete ministros. Estas, entretanto, nos parecem vantagens secundárias. Subsistiria sempre o inconveniente notado; aconteceria, muitas vezes, haver um presidente de partido oposto à assembleia; e por outro lado um ministério de confiança da Assembleia e antipático ao presidente.[21]

É muito instrutiva a análise destes debates. Vê-se daí que as divergências como que se desentendiam – não havia um diálogo; os pontos de vista seguiam direções várias e não coincidiam. O Imperador queria presidentes "apolíticos", que não fossem "fazer

eleições" e cuidassem de administrar, unicamente, as províncias, sendo, pois, um mal, a instabilidade dos governos. Ora, os liberais queriam presidentes políticos eleitos, se possível. Não se preocupavam muito com instabilidade – salvo se para sugerir a eleição por mandato fixo, como nas repúblicas, condição óbvia de estabilidade. E se alguém criticasse a situação eleitoral, os liberais mencionariam o "poder pessoal", o "imperialismo" e atribuíam ao Poder Moderador a culpa da situação, condenação que aparece, inclusive, no "sorites de Nabuco", curioso argumento que prova o contrário do que sempre procurou demonstrar.[22] E o Imperador alegava o facciosismo dos presidentes...

Como veremos em lugar próprio, a questão eleitoral do Império era muito mais complexa do que poderia sonhar o Imperador e seus conselheiros. Mas ficava de pé, das críticas, a utilização dos presidentes para fins eleitorais. Que o problema não se apresentava muito fácil basta recordar um fato: quase ninguém teve coragem de formular a solução que seria a mais apropriada e conveniente de acordo com o espírito do regime, isto é, parlamentarismo provincial. Seria bem recebida pelo Imperador. Não desmentiria as aspirações liberais, pois colocaria o executivo sob o controle da assembleia provincial, muito mais, aliás, do que um presidente eleito que a dominaria, e realizaria a sugestão de Tavares Bastos, "administração que se possa remover conforme o voto do povo ou dessa assembleia", o que seria impossível em regime de simples eleição do presidente pelo povo. Tal solução manteria ademais o ideal do Ato Adicional unidade de administração nas províncias, estabilizaria os governos e acabaria com o facciosismo.

O caminho certo estava na nomeação do presidente "apolítico" pelo Imperador e que chefiaria a administração geral nas províncias, diretamente, e seria o chefe do Executivo provincial por intermédio de um secretariado responsável perante a Assembleia, reproduzindo, assim, no plano local, o mecanismo da Constituição. Os liberais acreditavam sinceramente que o melhor processo de escolha sempre seria o processo seletivo e não imaginavam que uma autoridade rigorosamente eleita pudesse ser parcial, como não sonhavam com o perigo de sair de uma eleição, exemplarmente livre, um candidato inimigo da liberdade. É significativo que os "liberais" de hoje empregam uma linguagem muito mais próxima dos velhos "saquaremas" do que dos "luzias". Pois sabem, ao

contrário dos velhos seguidores de Teófilo Otoni, que uma ditadura de liberais não é um governo liberal e que não pode haver inimigo mais perigoso para a liberdade do que o tirano escolhido pelo povo.

Durante o Império várias propostas concernentes à eleição de presidentes foram apresentadas ao parlamento, no sentido de uma solução conciliatória, que, talvez, somasse os defeitos de ambos os sistemas: presidentes nomeados numa lista tríplice eleita pelas províncias. Teríamos, afinal, presidentes facciosos e estáveis. O último projeto é o do visconde de Ouro Preto, às vésperas da República. Entre outros surgiram os seguintes: do deputado Paula Albuquerque, em 26 de maio de 1832 presidentes sem mandatos fixos, eleitos em listas tríplices pelas câmaras municipais das províncias e nomeados pelo Poder Executivo; do deputado Fernandes da Silveira, em 9 de julho de 1834 (emenda ao projeto do Ato Adicional), presidentes nomeados pelo Imperador – listas tríplices elaboradas pelas Assembleias provinciais e do mesmo (emenda ao projeto do qual sairia a lei de 3 de outubro) – presidentes nomeados da mesma forma que os senadores; de Cornélio Ferreira França, em 27 de junho de 1835 – presidentes eleitos em lista tríplice, conjuntamente com os deputados provinciais e com mandato de igual duração seriam nomeados pelo Imperador, que poderia demiti-los, mandando proceder, imediatamente, a novas eleições; de Ouro Preto (programa do Partido Liberal) listas tríplices eleitas pelo povo das províncias (eleição direta), mandato quadrienal, escolha do presidente pelo Imperador, considerando-se vice-presidentes os outros dois candidatos eleitos; organização idêntica para o Rio de Janeiro. O visconde de Ouro Preto foi o precursor da "autonomia do Distrito Federal..."

Já o Sr. Heitor Lira, que não pretende reformar o Império e, sim, fazer-lhe a história, admite uma ação construtiva nascida das atividades desses malsinados funcionários:

> ...os presidentes de província, esses pro-cônsules do governo imperial, foram, possivelmente, os agentes mais poderosos da união e articulação das províncias. É esse, aliás, um aspecto de nossa evolução histórica que não foi ainda devidamente apreciado.
>
> O governo imperial pode dispor, geralmente, de uma numerosa equipe de homens públicos, que, independentemente de quaisquer preocupações regionalistas, eram despachados

para administrar as várias províncias do Império, levando, cada qual, não o facciosismo de campanário ou os interesses de clã, mas a mentalidade do governo central do Império, quer dizer, do governo da nação.

Sem dúvida, eles eram criaturas dos gabinetes, órgãos eminentemente partidários. Mas os gabinetes imperiais eram os instrumentos menos regionais que tínhamos sob a monarquia. Se não exprimiam a vontade da opinião pública do país, porque essa opinião pública não chegara a educar-se para a tanto conseguir, também é certo que não refletiam os interesses de tais ou quais províncias, segundo os estadistas que os presidiam, porque esses homens, quando eram chamados à presidência do Conselho, abstraíam logo de si toda e qualquer preocupação de política regional. Tornavam-se instrumentos exclusivamente nacionais.

E conclui depois de uma rápida enumeração de gabinetes: "foram todos, antes de tudo, governos imperiais".

Eis por que, prossegue Heitor Lira, os presidentes de província, criaturas políticas e administrativas desses gabinetes, não se identificavam nunca com o espírito regional das circunscrições que governavam. Aliás, eles eram em regra despachados para outras províncias que não as de seu nascimento, e isso era já uma garantia, senão de completa imparcialidade, ao menos que ficariam acima e fora, portanto, das paixões estritamente locais.

E mais adiante:

As presidências de província eram, para esses homens, uma espécie de aprendizado político, de cola preparatória, que os adestrava para ocuparem mais tarde os altos conselhos da Coroa. Raros foram os ministros de Estado que não fizeram antes esse estágio, que não passaram por esse curso preliminar de administração pública. Despachados, indiferentemente, para essa ou aquela província conforme reclamassem as circunstâncias políticas do momento, eles acabavam aptos, ao fim de alguns anos, senhores que estavam já das necessidades do país, a assumir, com pleno rendimento, mercê desse tirocínio preparatório de administração pública, a direção dos altos departamentos ministeriais. Daí, talvez, a razão por que eles se mostravam

> geralmente à altura de suas pastas e brilhavam com tanto sucesso, na administração pública. Para só citarmos dois dos mais traquejados políticos do Império: veja-se, por exemplo, Saraiva, que foi sucessivamente presidente do Piauí, de Pernambuco, de Alagoas e de São Paulo; ou Sinimbu, que presidiu Alagoas, Sergipe, Baía e Rio Grande do Sul. E quando se considera que Saraiva, além daqueles cargos de presidente de Província, ocupou mais seis ministérios de Estado, quer dizer, quase todas as pastas ministeriais, e que Sinimbu ocupou cinco delas – Justiça, Estrangeiros, Guerra, Fazenda e Agricultura – é que se pode calcular a soma de praticagem que possuíam esses dois notáveis estadistas.
>
> Havia, entre nós, uma verdadeira *carreira* de presidentes de província, verdadeiro corpo de profissionais especializados nesse ramo da administração pública e aos quais os gabinetes sempre recorriam. Ninguém melhor do que eles conheciam as necessidades do país. Percorrendo o Império de alto a baixo, de província a província, varando-lhe as fronteiras, transpondo-lhe as serras, penetrando-lhe os rios, eles acabaram por ficar imbuídos de um verdadeiro sentimento nacional, e por ser, indubitavelmente, os mais eficazes agentes da unidade da pátria e do Império.[23]

Analisando-se a questão à luz dos textos de lei, o Ato Adicional, principalmente – e dos problemas concretos que se apresentavam, verifica-se que as funções puramente políticas das províncias estavam a cargo das assembleias e que os presidentes somente gozavam de atribuições administrativas. A posição de D. Pedro II, pois, era mais ortodoxa do que a dos liberais, descontados os exageros – carreira meramente burocrática de presidentes. Na prática tivemos presidentes "políticos", no sentido de partidários e com finalidades eleitorais...[24]

Tentativa de solução foi a reforma Almeida Pereira. D. Pedro II deixou páginas candentes em suas notas íntimas acerca do eleitoralismo dos presidentes de província. O seu ideal, em contradição flagrante com os interesses políticos de seus primeiros ministros, era simples: deviam os presidentes cuidar da administração das províncias, e, não, de fazer eleições. Este, aliás, o ponto doloroso do "sorites de Nabuco": se os presidentes cuidassem, unicamente, de governar as províncias, e, não, de fazer as eleições a gosto do primeiro ministro, as decisões do eleitorado podiam

confirmar, ou desmentir, a decisão imperial na escolha do *premier*. A famosa queda de Zacarias em 1868 nenhuma importância teria se houvesse a possibilidade de retornarem os liberais pelo voto...

O gabinete Ângelo Ferraz (barão de Uruguaiana) teve a coragem de apoiar o pensamento de D. Pedro II, apresentando um projeto que concretizaria o sonho imperial de presidentes "apolíticos". A proposição partiu do conselheiro Almeida Pereira, ministro dos Negócios do Império, que a apresentou na sessão de 20 de junho de 1860. Propunha Almeida Pereira algo muito simples: criar-se-ia no serviço público uma carreira de presidentes de província, com número de ocupantes suficientemente lato para permitir aos gabinetes a escolha de pessoas de sua confiança sempre que houvesse necessidade de mudanças, conseguindo-se, com isto, o ideal de presidentes apartidários e dotados de conhecimentos especializados e a consciência própria da função "profissionalizada", como seria tal categoria de servidores.

Justificando a sua posição, diz o conselheiro Almeida Pereira, à p. 11 de seu relatório a respeito:

> Mas, se por um lado convém tratar de criar um futuro aos cidadãos que tomam sobre si a penosa e árdua tarefa de presidir uma província, por outro convém igualmente e muito, não privar o governo da faculdade de ter como seus delegados pessoas que mereçam sua inteira confiança. O caráter político do cargo de presidente de província exige que o governo tenha e exerça essa faculdade com a maior liberdade, porque sempre lhe cabe a responsabilidade pelas más consequências de uma escolha infeliz ou pela conservação inconveniente de um funcionário de ordem tão elevada.

No que se refere às atribuições relativas aos serviços públicos gerais na província, o campo de ação dos presidentes seria, pelo projeto de Almeida Pereira, dos mais vastos.

Aspecto interessante é o das remunerações.

Pelo Decreto 1.035, de 18/8/1852, em vigor por aquela época, as províncias eram divididas em classes para fins de remuneração (os presidentes recebiam do Tesouro Nacional): 1ª classe (8 contos de ordenado) – Baía, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Mato Grosso; 2ª classe (7 contos), Maranhão, Pará, São Paulo e Minas Gerais; 3ª classe (6 contos), Amazonas, Goiás, Piauí, Ceará, Paraíba, Alagoas; 4ª classe (5 contos), Sergipe, Rio Grande do Norte,

Espírito Santo, Santa Catarina. O Paraná, criado posteriormente, foi incluído na 3ª classe.

O projeto Almeida Pereira propunha outra classificação: 1ª classe: Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Baía, Pernambuco, Maranhão e Pará. 2ª classe: Sergipe, Mato Grosso, Alagoas, Paraíba e Ceará. 3ª classe: Santa Catarina, Paraná, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Piauí e Amazonas. Como o ordenado era do cargo, venceriam estes presidentes de carreira salários fixos de 4 contos e uma gratificação variável de 6, 4, 2 contos, conforme a categoria da província.

O desdobramento natural, como dissemos, dentro do espírito e da letra da Constituição e do Ato Adicional, seria entregar o Poder Executivo em suas funções de "governo" e de "administração" a um comitê das assembleias legislativas – o parlamentarismo, afinal. Era o ponto de vista do senador Afonso Celso de Assis Figueiredo, depois visconde de Ouro Preto.

É que o debate sobre a administração das províncias, com os vários e complexos problemas ingerentes (como a discutida questão dos "conselhos de presidência"), teria a sua síntese final e acabada no luminoso parecer do senador Afonso Celso, datado de 1º de janeiro de 1883. Sente-se aí, perfeitamente, que o Visconde de Ouro Preto não se oporia ao federalismo de Rui, em 1889, por motivos de conveniência ou cortesanice, mas por uma questão de princípios. Possuía uma doutrina acerca da administração das províncias e não a sacrificaria para agradar aos entusiasmos e à afoiteza da ala moça de seu partido.

Depois de historiar as diferentes tentativas de reorganização e de analisar as propostas feitas, responde Ouro Preto ao quesito central que lhe fora apresentado.

Em primeiro lugar estabelece uma distinção da maior importância – a província como subdivisão do Estado e a província como entidade autônoma. Esta distinção era da mais viva oportunidade já que na pessoa dos presidentes se concentravam as duas maneiras de situar as províncias.

Acompanhemos a argumentação do futuro visconde de Ouro Preto.

No que diz respeito às províncias como órgão do Estado e no que concerne aos serviços gerais, não havia muito onde reformar a estrutura vigente.

> Penso não ser necessário, nem conveniente: 1º organizar a carreira administrativa, formando os presidentes de província uma classe distinta de funcionários, com tirocínio, condições de exercício, acessos, direitos; e regalias que hoje não têm; 2º tornar dependente de eleição a sua nomeação; 3º dar-lhes agentes nas circunscrições territoriais da província e criar conselhos nas capitais, que lhes sirvam de auxiliares”.[25]

Afonso Celso, pois, divergia unanimemente de todas as propostas de reforma, desde a eleição de presidentes dos ultraliberais até a teoria das carreiras administrativas, cara a D. Pedro II, que vivia literalmente horrorizado com os excessos dos presidentes “fazedores de eleições”.

A argumentação do futuro visconde de Ouro Preto é definitiva: não se justificam as carreiras do ponto de vista da seleção de capacidade nem do da estabilidade das administrações. E, de certo modo, era a proposta inconstitucional. Citemos dois trechos:

> Não por falta de excelentes *escolas*, mas de boas *escolhas* não teremos tido, ou não poderemos ter ótimos administradores. Admira mesmo que se cogite na necessidade de criá-las no século atual, que tem visto homens de todas as classes, elevados, sem tirocínio, à magistratura suprema de nações poderosas, corresponderem dignamente à confiança de seus concidadãos!
>
> Em todo caso conviria ser lógico: se para os presidentes de província fora preciso uma escola, por maioria de razão seria mister montá-la também para ministro de Estado.[26]

E quanto à instabilidade, anota em primeiro lugar, com absoluto conhecimento de causa, por ter exercido importantes funções na administração provincial, que “os inconvenientes da instabilidade são em parte atenuados pela permanência das repartições auxiliares” e que a solução depende mais da solução de outro problema – estabilidade dos ministérios. “Quando não tivermos gabinetes efêmeros, seus delegados terão tempo de estudar os homens e as necessidades das províncias entregues à sua gestão, e de iniciar e executar os serviços que os recomendem”.[27]

Um problema antes de costume do que de lei, pois.

Passando ao segundo ponto, diverge Afonso Celso, radicalmente, da tendência comum no Partido Liberal, de fazer-se o cargo eletivo. História as tentativas anteriores e, depois dos mais calorosos adjetivos ao homem e à obra, crítica severa e arrasadoramente *A província* de Tavares Bastos. A solução de Tavares Bastos pressupunha um quadro institucional que não era do Brasil:

> Mas, se a elegibilidade dos governadores conforma-se com a natureza do sistema norte-americano, não pode convir a uma monarquia como a nossa, que não é federativa, e sim unitária, constitucional e representativa.

E conclui atiladamente, depois de mostrar as diferenças entre os dois países: "O que ali frutifica, pode, transplantado para o nosso país, esterilizar-se e definhar".

Os fatos não desmentiriam o pessimismo de Ouro Preto...

Queremos, um pouco marginalmente, acentuar uma curiosa observação do austero chefe do partido liberal: a de que os Estados Unidos, após a guerra da Secessão, encaminhavam-se para o sistema unitário, evolução que os tratadistas modernos consideram lógica e que a história de nossos dias confirma: basta que se considere a organização americana atual com a que vigorava antes da primeira eleição de Roosevelt.

Está de novo com a palavra o senador Afonso Celso: "Fazendo-os (os presidentes) representantes do poder supremo, a constituição foi lógica e atendeu sabiamente a uma das necessidades capitais do sistema. Estabelecendo a separação dos interesses gerais e locais, e com ela a descentralização administrativa, teria deixado grande falha na sua obra, se não criasse uma autoridade como o presidente e não lhe desse a origem que ela tem. A província não é só uma entidade autônoma, mas ao mesmo tempo fração de um todo político, subdivisão do Estado, ao qual prende-se intimamente, não por um laço de aliança ou federação, como os estados norte-americanos, mas de subordinação, e, desde logo, de necessidade é que em seu seio exista quem vele e represente o poder supremo, e exerça a sua ação".

"Independente e livre na gestão de seus negócios, não é a província uma soberania em face do Estado; dele recebeu direitos e regalias para usá-los em proveito seu e da comunhão, e nunca em dano desta. Daqui vem que não podia o Estado abdicar, antes

devia reservar-se a atribuição de inspecioná-la e fiscalizá-la, não para embaraçá-la no gozo das prerrogativas outorgadas, mas para impedir que abusasse, prejudicando a nação".[28] Obviamente conclui que esta suprema inspeção da nação sobre as províncias não poderia ser exercida senão por um agente do poder central.

Ouro Preto parte de uma questão de fato – o Brasil não era uma federação pelo motivo muito simples de não ter tido tal organização. Rui Barbosa, na Constituinte, reconheceria o fato e proclamaria *trop tard*: "Tivemos União antes de ter Estados". Trata-se de uma evidência histórica, sobre a qual argumenta Ouro Preto. Mas é um ilogismo de Rui Barbosa falar em "união" sem que existissem partes previamente separadas que se unissem...

Mas, advertiria Tavares Bastos, ficariam fora da alçada dos presidentes aqueles órgãos da administração nas províncias, que cuidassem de interesses gerais, como aconteceria no regime republicano.

Diverge igualmente Afonso Celso. Em primeiro lugar pela possibilidade de conflitos, que hoje existem sob a forma de repartições federais e estaduais destinadas às mesmas finalidades.

Além disto, surgiria um problema novo: os chefes de repartições gerais teriam autonomia em suas decisões, ou cuidariam, unicamente, em encaminhar os papéis ao ministério respectivo.

> No primeiro caso, não é difícil prever a desordem e anarquia que em pouco tempo apresentariam os negócios gerais, solvido cada um segundo a opinião individual do chefe da repartição, sem pensamento único, diretor, sem plano assentado. No segundo caso, sendo meros preparadores de processos, ou tendo uma autoridade incompleta, dependente de aprovação – claro é que longe de fazer-se o serviço com maior celeridade, mais lenta seria a sua marcha, afluindo tudo para o centro e apertando-se assim ainda mais os laços, que tanto urge afrouxar (os da centralização).[29]

Conclui, portanto, o representante de Minas na Câmara alta:

> Um presidente de província, delegado do poder central, por ele removido e demitido *ad nutum*, é entidade necessária, corolário forçado de nossa forma de governo.[30]

Seis anos mais tarde, Ouro Preto lutava quase isoladamente para manter o Império – e não cederia um passo na fidelidade a seus pontos de vista expendidos neste parecer de 1883.

Passa o senador Afonso Celso a discutir dois outros temas de suma gravidade – os conselhos de presidência e os agentes dos presidentes no plano municipal.

Não lhe exige esforço demonstrar a inutilidade de agentes do governo provincial junto às administrações municipais. Responde com uma pergunta – "sobre que ordem, ou classe de interesses gerais, civil, fiscal ou militar deixará o presidente de fazer sentir a sua autoridade, por falta de órgãos apropriados?"[31]

Questão mais difícil, porém, seria a dos conselhos de presidência, iniciativa sempre e sempre renovada ao longo da história desde uma lei da Assembleia Constituinte, projeto de reforma constitucional de 1834, projetos de lei ordinária apresentados em 1850, pelo visconde do Uruguai; em 1857, pelo deputado Magalhães Castro; em 1860, por Almeida Pereira e em 1867, pelo marquês de S. Vicente. Alegavam os defensores da medida a conveniência de um órgão destinado a orientar aos presidentes no exercício de suas funções. Conclui Afonso Celso desfavoravelmente aos conselhos no que concerne aos interesses gerais nas províncias; o presidente é um mero executor, dispensável, pois, a presença de um órgão consultivo. Além do mais, os responsáveis pela direção dos órgãos da administração geral prestariam a assistência necessária, sem a exigência da criação de um órgão especial. "São eles (os chefes dos serviços gerais) os mais habilitados, por seu espírito de ordem e hábitos de trabalho, a encarar a questão sob todas as suas faces, apontar as dificuldades, sugerir o remédio adequado: aconselhar, em uma palavra".[32]

Concluindo, pois, a primeira parte de sua argumentação – presidentes como delegados do governo central – Afonso Celso despreza todas as propostas anteriores: nada de carreiras administrativas para as presidências, nada de presidentes eletivos, nada de agentes locais das presidências. Mas os presidentes eram, também, os chefes da administração das províncias. E todos os argumentos se invertem no que diz respeito aos conselhos. Nesta parte da argumentação o visconde de Ouro Preto chega mais perto do que nenhum outro estadista do Império da solução do problema. De certo modo atravessa o problema, sem dominá-lo completamente. As condições rudimentares e precárias da administração das províncias, muito possivelmente estariam na origem do silêncio, desta autêntica cegueira. Mas poucas seriam as províncias que, mesmo em 1889,

estariam em condições de enfrentar o problema. Até certo modo, a solução seria então impensável dadas as condições de fato da vida provincial. Mesmo hoje, Estados há em que a solução – isto é, o parlamentarismo provincial – seria prematura ou na base de situações artificialmente criadas.

Eis o que diz Afonso Celso, numa passagem que reputamos das mais penetrantes de todas as que se escreveram sobre o que era o mais difícil e perigoso de todos os problemas da organização política do Império:

> Encarada a questão sob o ponto de vista das atribuições dos presidentes, como poder provincial, chego a uma conclusão contrária pelo que toca aos conselhos presidenciais (...). Assim, julgo que é conveniente e urge criá-los, já em vantagem da administração, e já para que tenha afinal plena execução um dos mais salutares preceitos constitucionais. E esses conselhos, únicos admissíveis, deverão consistir em comissões permanentes ou delegações das assembleias provinciais, que colaborem ativamente com os presidentes na gerência dos negócios provinciais.[33]

Por certo que estes conselheiros não seriam secretários de Estado. Possíveis, contudo, estes secretários na maioria das províncias naquela altura dos tempos?

Passa o futuro visconde de Ouro Preto a analisar uma extraordinária e pouco citada lei rio-grandense de 19 de maio de 1876, vetada pelo presidente Tristão de Alencar Araripe como inconstitucional. Para Afonso Celso esta lei gaúcha fornecia um bom caminho de solução, feitas as necessárias alterações. Justificando parcialmente o veto, Ouro Preto decide, numa análise minuciosa das "razões" do presidente Araripe, que a lei rio-grandense vinha a ser a exata aplicação do espírito do Ato Adicional cuja interpretação, porém, era da alçada da Assembleia geral do Império.

Reproduziremos alguns textos principais da argumentação de Afonso Celso – nos quais lemos análises muito lúcidas da questão final do Império. O primeiro período da exposição representa o conceito de "descentralização'' que se deve ter como a síntese do pensamento imperial sobre a matéria:

> Para que haja descentralização é mister que em cada circunscrição territorial se deixe o máximo de atribuições

que aí possam ficar, não se lhe tirando senão a parte indispensável à manutenção da sociedade em geral, e que transportada para o centro constitua ao governo do estado. A Assembleia do Rio Grande do Sul realizou este pensamento, tanto quanto é possível e desejável nas circunstâncias atuais do país.

Prescreveu essa lei, como disse, já que, além das comissões estabelecidas em seu regimento, nomeasse a Assembleia uma outra de quatro membros, denominada comissão provincial, para funcionar durante as sessões e intervalos. Suas atribuições seriam: 1º consultar sobre negócios gerais que lhe fossem submetidos pela presidência da província; 2º deliberar sobre os interesses da administração diária regida por leis provinciais, inclusive a nomeação e a demissão dos empregados da província; 3º fiscalizar a execução das leis e a aplicação dos dinheiros da fazenda provincial; 4º representar a província em juízo.

Seriam seus trabalhos dirigidos pelo presidente da província que teria voto deliberativo e executaria as suas decisões e leis da assembleia como agente único. Acumularia, a comissão, as funções de tribunal de contas, presidida pelo relator, e nessa qualidade examinaria e fiscalizaria as das câmaras municipais e dos exatores provinciais, e procederia à liquidação do exercício findo, depois de processadas na tesouraria, formulando a respeito um relatório para ser presente à assembleia provincial, onde seriam definitivamente julgadas todas as contas. A comissão seria eleita anualmente, funcionando até a escolha da que devesse substituí-la, se não fosse reconduzida.[34]

Depois de comentar as “razões do veto” do Presidente Alencar Araripe, conclui Afonso Celso, admiravelmente lúcido:

Fazer coparticipante da execução das leis provinciais, do governo da província a uma comissão permanente da assembleia, não é confundir o Poder Legislativo com o executivo; é simplesmente torná-lo colegial, coletivo, em vez de unitário. Nem a procedência dessa comissão importa semelhante confusão, pois que não se confundem o Legislativo e Executivo gerais, apesar de ser este, e dever ser, constituído por membros do Parlamento.[35]

E logo abaixo uma observação que define a essência do mecanismo da impropriamente chamada "tutela" e que explica o funcionamento do regime imperial, desde as relações entre o Poder Moderador e o executivo até as entre o governo provincial e os municípios:

> Ao Estado compete não a tutela, que é a ingerência nos atos do menor, fazendo-os depender do seu consentimento, mas a inspeção[36] que consiste em deixar aos poderes locais o exercício de suas atribuições, só intervindo quando prejudiquem a comunhão, pois os interesses de alguns não podem sobrepujar o geral, que é o de todos.[37]

E noutro local:

> Devem as municipalidades ter plena liberdade na gestão dos seus negócios, sujeitas todavia à inspeção – do poder superior, a província – pois, embora autônomas, são também frações dela, que por sua vez o é do Estado.[38]

Ainda é a mesma palavra – "inspeção" – que aparece nas notas íntimas de D. Pedro II ao referir-se às relações entre o Poder Moderador e os ministros.

Interessante é que Afonso Celso, ao sugerir medidas concretas em favor da descentralização, não apresenta medidas revolucionárias: apenas a delegação de poderes aos presidentes nos termos de um projeto apresentado por José Antônio Saraiva e outros em 1858 e o estabelecimento de uma alçada dentro da qual os presidentes pudessem despachar os negócios gerais em última instância.

Pelo projeto Saraiva ficariam os presidentes com atribuição de nomear e demitir funcionários gerais nas províncias, menos os magistrados, os chefes de serviços, os professores (de estabelecimentos criados por leis gerais), os membros do clero e das classes armadas e os cargos sujeitos a acesso, pois a promoção era automática. Dos diferentes chefes de repartição excluíam-se os secretários do governo, que passariam à nomeação do presidente. Para que se possa avaliar a violência da medida, apresentada, embora, em modos que diríamos ingênuos, é bastante transferi-la para a atualidade: qual não seria o poder dos governos estaduais se lhes fome atribuída a nomeação de todos os funcionários federais com sede nos estados, menos os chefes de repartição?

Concomitantemente, propunha Afonso Celso a fixação de uma alçada limite para as decisões de caráter financeiro. Consubstanciando seus pontos de vista, apresentou em janeiro o seguinte projeto:

> Artigo 1º Compete aos presidentes de província, além das atribuições que lhes conferem as leis de 12 de agosto de 1843 e 3 de outubro do mesmo ano e mais disposições em vigor:
>
> § 1º O provimento de todos os ofícios de justiça e suspensão dos respectivos funcionários, guardadas as formalidades prescritas pelas leis gerais e as provinciais existentes.
>
> § 2º A nomeação, suspensão, demissão e aposentadoria dos empregados subordinados aos diversos ministérios que nas províncias tenham exercido, exceto:
>
> 1º os membros das Relações e tribunais superiores;
>
> 2º os chefes de repartição, não compreendendo, porém, o secretário do governo;
>
> 3º os militares da marinha e exército;
>
> 4º os chefes de serviços técnicos, como estradas de ferro, empresa de navegação, estabelecimentos agrícolas ou industriais custeados pelo Estado;
>
> 5º os que dependerem de acesso;
>
> 6º os diretores, lentes e professores de estabelecimentos de instrução superior criados pelo Estado;
>
> 7º os comandantes superiores da Guarda Nacional;
>
> 8º os bispos e arcebispos.
>
> Artigo 2º A disposição do artigo anterior não compreende os empregados, cuja nomeação, suspensão e demissão pertençam, por lei ou regulamentos gerais, a autoridades ou funcionários subalternos.
>
> Artigo 3º No exercício das atribuições conferidas pelo artigo 1º desta lei, deverão os presidentes cingir-se às disposições das leis gerais e dos regulamentos ou instruções expedidas pelo governo imperial.
>
> Artigo 4º Fica marcada aos presidentes de província a alçada de 10:000$000, dentro da qual julgarão definitivamente todas as questões relativas a pagamentos que tenham de ser feitos em virtude de lei, ou de contratos que na província recebam execução. A decisão será imediatamente comunicada ao respectivo ministro que só poderá modificá-la, ou

> revogá-la, por motivo de incompetência, inobservância de lei, ordens ou instruções expedidas, e do estipulado nos mesmos contratos.
>
> Parágrafo único. À parte interessada é lícito recorrer da decisão para o ministro competente, o que não prejudica o seu direito de litigar perante o Poder Judiciário, sempre que se tratar da última espécie deste artigo.
>
> Artigo 5º Revogadas as disposições em contrário.[39]

Com estas medidas, e com a criação dos conselhos de presidência para fins da administração provincial – conselhos estes cujos membros somente renovavam anualmente e poderiam ser reconduzidos – o que possibilitaria a sua conservação enquanto durasse a legislatura e que muito provavelmente evoluiria no sentido da entrega da chefia das repartições chaves da província a estes "conselheiros" – com tais providências julgava o senador Afonso Celso de Assis Figueiredo, futuro visconde de Ouro Preto e que chefiaria o último governo da monarquia, resolver o problema. A isto chamava-se descentralização: um regime de plena autonomia, com inspeção da autoridade "superior" sobre a "inferior". Sente-se na objetividade e na agudez de suas observações a consciência de que o Partido Liberal apronta-se para assumir a direção dos negócios públicos, substituindo-se aos conservadores que governaram o Império durante a maior parte do reinado de D. Pedro II. Tratava-se, então, de organizar o Estado Nacional – era o papel histórico dos "saquaremas". Cuidava-se agora de organizar as províncias: tinham a palavra os "luzias" sem os arrebatamentos líricos de outrora, mas defendendo a liberdade com medidas positivas e de efetiva realização e não com frases sonoras. Quando, alguns anos mais tarde, Ouro Preto estava no poder (a década final do Império era acentuadamente liberal), teve de combater contra dois fogos – os adversários declarados e os partidários rebeldes, que não entenderam as palavras finais do sábio relatório que estamos comentando – principalmente este trecho:

"Os antagonistas declarados e reconhecidos de uma boa ideia não a prejudicam tanto como os seus adeptos impacientes. E para que impaciência se o triunfo da democracia é infalível e fatal como todas as leis providenciais? Só haveria um meio, não de evitá-lo, mas de o demorar – quebrar todas as máquinas, a primeira das quais

é a imprensa, amordaçar a ciência, envolver a sociedade em trevas, e isto é impossível".[40] Antes o fosse, e a impaciência de muitos "federalistas" permitiu que os conservadores retomassem o poder pela revolução e afinal viéssemos a ter todas estas coisas que o austero varão tinha por impossíveis, embora cite Laveleye, que lembrava os tiranos da Grécia antiga nascidos da demagogia e o cesarismo da França napoleônica do sufrágio universal...

3. O Legislativo provincial

Cabia às assembleias provinciais o Poder Legislativo dentro dos limites traçados pelo Ato Adicional, que acabara com os conselhos gerais de província, mencionados na Constituição, mas que pouco duraram.[41]

Eram atribuições da assembleia provincial legislar sobre a divisão civil, judiciária e eclesiástica da província, assim como sobre a mudança da capital; sobre instrução pública elementar; sobre desapropriação por utilidade pública municipal ou provincial; sobre polícia e economia dos municípios, mediante iniciativa destes; sobre finanças provinciais e municipais; sobre a criação, supressão, etc. dos empregos provinciais e municipais, não atingindo o dispositivo os empregos locais criados por lei geral, nem os de presidentes de províncias, bispos, membros dos tribunais de segunda e terceira instâncias, professores e funcionários do ensino superior; e o pessoal da administração imperial sediado nas províncias; sobre obras públicas locais; sobre o sistema penitenciário; sobre instituições de beneficência, conventos e associações políticas e religiosas; sobre a administração local. Além disto, competia às assembleias provinciais: organizar seus regimentos internos; fixar, sob proposta do presidente, a força policial; autorizar empréstimos provinciais e municipais; regular a administração dos bens provinciais; promover, em colaboração com o governo central, a estatística da província, a civilização dos índios e a colonização; tomar as decisões convenientes nos casos de processos de magistratura e do presidente; estabelecer o estado de sítio em comum acordo com o governo central; zelar pela guarda da Constituição e das leis. Não podiam legislar sobre impostos de importação. Cabia às assembleias votar os orçamentos provinciais, sob proposta dos

presidentes e, dos municípios, sob proposta das câmaras. Isto pelo Ato Adicional. Pela Constituição ficaram as seguintes atribuições: assuntos de peculiar interesse, não podendo tratar de negócios que fossem da competência explícita do poder central. O interessante é que tais atribuições, conferia-as a lei às assembleias provinciais e não ao "governo das províncias", ou simplesmente às "províncias" de um modo geral, mas às assembleias, especificadamente.

O Ato Adicional adotou o sistema unicameral, permitida a criação de uma segunda Câmara, por lei geral, sob proposta das Assembleias. Não se concretizara nenhuma tentativa de Senado provincial, parecer favorável de Tavares Bastos que alegava ser tal coisa "indispensável à dignidade, não raras vezes comprometida pelos inevitáveis excessos e atos irrefletidos de uma assembleia única". Segundo ele, "muitos dos habituais conflitos entre o presidente e a assembleia evitara a segunda câmara", pelo fato de serem "os senadores provinciais, por sua idade, pela maior duração de seu mandato, pelas tradições administrativas que guardariam, os verdadeiros conselheiros do presidente, levantando ao mesmo tempo um dique às rápidas transformações da opinião da câmara dos representantes".[42] Também São Vicente assim pensava. Já o visconde do Uruguai considerava os senados de províncias inúteis e dispendiosos.

O Ato Adicional fixou o número de deputados provinciais em 36 membros nas províncias de Pernambuco, Baía, Rio de Janeiro, Minas e São Paulo; de 28 nas do Pará, Maranhão, Ceará, Paraíba, Alagoas e Rio Grande do Sul; e de 20 em todas as outras. As eleições para as assembleias provinciais far-se-iam pelos mesmos eleitores e de acordo com os mesmos critérios que se adotassem para os deputados gerais. As legislaturas durariam dois anos, permitida a reeleição. As sessões anuais durariam dois meses, prorrogáveis pelo presidente da província. Competia às assembleias, livremente, escolher os seus órgãos dirigentes, organizar, seus regimentos, determinar a sua polícia interna, assim como aprovar os orçamentos provinciais sobre propostas dos presidentes e os municipais sobre propostas das câmaras. O presidente da província devia assistir à sessão inaugural da assembleia, assentando-se ao lado do presidente da casa, e leria pessoalmente a sua "fala" em que expunha a situação dos negócios públicos e as medidas que seria conveniente adotar.[43]

Num dispositivo de fecundos resultados e de alto sentido federalista, dispunha o Ato Adicional que a autoridade da Assembleia Legislativa da província em que estivesse a "Corte" não compreenderia o município da capital do Império – que seria, em suma, o Distrito Federal.

O número de deputados provinciais podia ser alterado por lei geral e o foi em mais de uma ocasião.

Vejamos as ocorridas até 1862, segundo o visconde do Uruguai.[44] As primeiras quando foram criadas as províncias do Amazonas e do Paraná, que ficaram com 20 deputados. Depois, a lei eleitoral de 1855, modificando de *fond-em-comble* o sistema, alterou profundamente a organização das assembleias. Passamos a ter: Baía, 42; Minas, 40; Pernambuco, 39; S. Paulo, 36; Rio de Janeiro, variável, acima de 30 porém; Ceará, 32; Rio Grande do Sul, Maranhão, Pará, Alagoas e Paraíba, 30; Sergipe e Piauí, 24; Goiás, Rio Grande do Norte e Mato Grosso, 22; o resto, 20. Depois de 1860 ficaram assim constituídas as Assembleias: Baía, 42; Minas, 40; Pernambuco, 39; S. Paulo, 36; Rio de Janeiro, 35; Ceará, 32; Rio Grande do Sul, Maranhão, Alagoas, Paraíba, 30; as demais sem alterações. Convém notar que em 1860 alterou-se a subdivisão das províncias em distritos eleitorais. A lei Saraiva, de 1881, aumentou para 22 o número de deputados do Amazonas, do Paraná, de Santa Catarina e do Espírito Santo. Em 7 de outubro de 1882 viria nova alteração que só vigorou uma vez, para as assembleias dissolvidas em 1889.

O sistema eleitoral era o que se aplicava aos deputados gerais, com a diferença naturalmente de serem em número maior os deputados inscritos em cada distrito. Havia distrito até de 20 deputados. Tavares Bastos apresenta as seguintes críticas ao sistema vigente: "oferece o grave inconveniente de tirar aos membros das assembleias o caráter municipal que deverão ter. Nove das províncias formam cada uma um só distrito eleitoral, e nas outras são estes demasiadamente extensos.

Propunha o seguinte: deputados por municípios, cada um com três representantes. Os senadores seriam votados na província toda.[45]

Passemos, agora, às atribuições das províncias.

Para Pimenta Bueno, eram de meras propostas, políticas e legislativas. Estudemo-las segundo o mesmo tratadista.[46]

Vinda da Constituição, mantida pelo Ato Adicional, existia a permissão de proporem as assembleias provinciais à Assembleia Geral aquelas medidas que, não obstante serem da alçada do governo geral, interessassem de modo especial à vida provincial.

Mais importantes eram as atribuições estritamente legislativas:

a) divisão civil, judiciária, eclesiástica e mudança da capital. Pimenta Bueno, sempre ortodoxo, reputa extravagante este direito. As províncias não podiam nomear os bispos e os juízes, mas podiam traçar-lhes limites à jurisdição... Limites territoriais, embora, mas limites;

b) instrução pública, principalmente primária;

c) desapropriações por utilidade pública – medida justificada por Pimenta Bueno por uma questão de comodidade e rapidez nos processos;

d) polícia e economia municipal, precedendo-se de propostas das câmaras – este fui tema de debates, pois a célebre lei de interpretação do Ato Adicional declarou que somente a "polícia administrativa" municipal era de competência da assembleia provincial, as demais formas de polícia, a judiciária e a administrativa da província, cabiam ao governo geral;

e) criação, supressão, nomeação dos empregos provinciais; a lei de interpretação vedou a extensão deste dispositivo a empregos gerais situados nas províncias;

f) obras públicas de âmbito provincial em geral, o que é óbvio;

g) prisões;

h) casas de socorros públicos, conventos e associações políticas ou religiosas, matéria compreensivelmente provincial, sendo de registrar-se que os comentaristas jamais souberam o que vinha a ser isto de associações políticas...

i) nomeação, suspensão e demissão de empregados provinciais, princípio cuja inteligência exata foi posta pela lei de interpretação – empregados provinciais e não empregados gerais com funções nas províncias;

j) fixação da força pública provincial;

k) autorização aos governos provinciais e municipais para contrair empréstimos;

l) administração do patrimônio provincial;

m) civilização dos índios, comum às províncias e ao governo geral.

Não eram muitas, segundo Pimenta Bueno, as atribuições políticas das assembleias provinciais:

a) intervenção no caso de pronúncia do presidente;

b) suspensão e demissão de magistrados acusados de algum crime;

c) suspensão de garantias;

d) defesa das instituições e leis.

É um problema complexo e ainda não resolvido por falta de pesquisas apropriadas, o relativo à verdadeira extensão das franquias do Ato Adicional. Tavares Bastos alinha casos infinitos, mostrando reinar a centralização absoluta; o visconde do Uruguai mostra com enorme dispêndio de exemplos que as assembleias viviam legislando sobre o que não lhes competia...

Verifica-se de tudo isto que o grande problema consistia no "modo" de fazer a descentralização, principalmente. Com o correr dos tempos, aumentando a população, elevou-se o nível intelectual e econômico das populações do interior, acentuando-se a complexidade dos problemas; a situação tornou-se crucial. Impunha-se descentralização maior. Para Tavares Bastos, a missão principal do Partido Liberal residia na efetivação das franquias e liberdades prometidas às províncias.

Não é trabalho fácil a discriminação das atribuições respectivas do governo geral e das províncias, visto que se espalham por vários artigos da Constituição, do Ato Adicional e da lei de interpretação deste último. A questão pertencia, antes, ao plano da hermenêutica do que ao da legislação. E, no campo da interpretação pairava, constante, a tendência a ter como provinciais todos os serviços públicos existentes nas províncias.

O ponto de partida era o § 7º do artigo 10 do Ato Adicional: eram provinciais todos os serviços públicos existentes nas províncias, menos os serviços relativos à fazenda geral, guerra, marinha e correios (e, posteriormente, os telégrafos); os cargos de presidente de província, bispo, comandante superior da guarda nacional, membros das Relações e tribunais superiores, pessoal das escolas superiores nomeadamente faculdades de medicina e de direito. Pela legislação posterior, os juízes, chefes de polícia e párocos foram considerados funcionários gerais lotados nas províncias.

Pela Constituição competia à nação, de modo explícito, o poder constituinte e a organização do governo geral; o Poder Judiciário; relações externas, força armada, relações com a Igreja; moeda, pesos e medidas; títulos, remunerações, naturalizações;

direito de graça, garantias de liberdade dos cidadãos, estado de sítio; direito adjetivo e substantivo.

Na realidade a autonomia das províncias era limitada, de fato, por seus parcos recursos financeiros, reflexo da pobreza geral do meio.

4. A organização administrativa

Temos dois caminhos a seguir para o estudo da organização administrativa provincial, tomando a Província de Minas Gerais como exemplo: um, mais extensivo, consistiria na descrição das transformações verificadas ao longo do tempo, no meio do século de vigência do Ato Adicional; o outro, intensivo, pelo aprofundamento da situação numa época determinada. Preferimos o segundo e por muitas razões, notadamente a de comodidade, e de tempo: não seria possível realizar, nos estreitos limites de que dispomos, a descrição de todas as transformações; ocorridas; cairíamos, então, na simples e enfadonha enumeração de nomes e datas, sem qualquer contribuição para a compreensão da real estrutura administrativa de nossa província. Por outro lado, a escolha de uma época determinada, que não se colocasse muito nos extremos, permitiria uma análise em profundidade e uma colocação segura da questão, numa demonstração do que fora o governo provincial em sua estrutura geral e em sua substância – as modificações ocorridas anterior ou posteriormente não trariam senão alterações acidentais. Tomaremos por base o governo do barão de Vila da Barra, que presidiu Minas Gerais de 10 de março de 1876 a 24 de janeiro de 1877, administração fértil em regulamentos e reformas e numa época de tranquila reconstrução, ao findar-se a grande situação conservadora de 1868 a 1878. O governo de Sua Majestade o Imperador era chefiado pelo Duque de Caxias, no gabinete de 25 de junho de 1875 a 5 de janeiro de 1878. Era, pois, uma época de glórias repousantes.

A administração provincial competia aos seguintes órgãos: Secretaria do Governo, Tesouraria Provincial, Diretoria de Obras Públicas; Inspetoria de Instrução Pública; Força Policial. Somente a Tesouraria e a Inspetoria de Instrução não sofreriam reformas no governo do barão de Vila da Barra.

O verdadeiro cerne da administração era a Secretaria do Governo, que enfeixaria todos os serviços administrativos da província, quer propriamente provinciais, como os gerais. Pelo regulamento nº 79, de 30 de novembro de 1876, passou a Secretaria do Governo a ter a seguinte organização: Dirigida pelo secretário do governo, dividia-se em duas diretorias e cinco seções. O funcionalismo constava de dois diretores, três chefes de seções, 6 primeiros oficiais, 7 segundos oficiais, 6 amanuenses, 4 praticantes, 1 porteiro e 3 contínuos.

À seção central, subordinada diretamente ao secretário, competia o que hoje denominamos serviços gerais. À primeira diretoria ficavam afetos os negócios da administração geral com sede na província; à segunda, os assuntos especificamente provinciais.

Cuidava a primeira seção da primeira diretoria: das eleições gerais, provinciais e municipais; do culto público e cultos acatólicos; da catequese; das petições de graça, doo recursos à Coroa; dos agentes consulares; das naturalizações; da fazenda geral; da mineração e terrenos diamantíferos; das terras públicas; dos montes de socorro, das caixas econômicas e casas de penhores; do comércio, agricultura, indústria e artes; do elemento servil; do sistema métrico e dos correios.

(Um pequeno mundo, não há dúvida; uma vantagem prática, porém, havia: só existia uma repartição para cada assunto; o cidadão sabia em que porta bater).

Segunda seção da primeira diretoria: magistratura e administração da justiça; polícia; conflitos de jurisdição; saúde e assistência; títulos, condecorações, honras e distinções; divisão administrativa, judiciária e eclesiástica; estatística judiciária.

Terceira seção da primeira diretoria: força pública geral (Exército); Guarda Nacional; alistamento militar para o Exército e Armada; obras militares; colônias militares, armazéns e depósitos de artigos bélicos; institutos de artífices militares.

A segunda diretoria – negócios propriamente provinciais – compunha-se de duas seções. Na primeira delas cuidava-se da instrução pública, dos ofícios de justiça, da assembleia provincial, das estradas de ferro, da força pública provincial (polícia militar), da navegação e canalização de rios; das obras públicas, do ementário e índice alfabético de todas as leis e regulamentos provinciais, da desapropriação por utilidade pública.

A segunda seção cuidava da fazenda provincial, das câmaras municipais, da colonização, das cadeias e prisões, dos presos pobres, das loterias, dos cortes de madeira, dos estabelecimentos pios e de beneficência, dos compromissos de irmandades e confrarias e dos seminários.

A reforma de maior importância a ter a Secretaria, depois de 1876, foi a criação do cargo de oficial-mor, em 1887.

O expediente principiava às 9 horas da manhã e terminava quando o secretário achasse que estava concluído o trabalho nunca antes de 3 horas; nos dias santos e feriados, se as necessidades de serviço o exigissem, os funcionários podiam ser convocados; o funcionário que chegasse tarde perdia direito a gratificação e não ao vencimento (todos os funcionários recebiam gratificações); concediam-se licenças por motivo de moléstia em pessoa da família ou empregado, nojo ou gala, e "escusa legítima provada e aceita pelo secretário". Havia concurso para praticante e deste cargo para amanuense. Condições exigidas no primeiro caso: 18 anos de idade, boa letra, conhecimentos de gramática vernácula, ortografia, caligrafia e das quatro operações de aritmética; no segundo: já ser praticante, conhecimentos de gramática, pelo menos traduzir francês e inglês, aritmética até proporções, redigir com facilidade qualquer expediente.

Quanto à Tesouraria, o regime monárquico terminaria com a reforma do Regulamento 107, de 30 de dezembro de 1887, na presidência Horta Barbosa, que a transformou em Diretoria da Fazenda Provincial, com uma seção central, uma contadoria, um serviço de contencioso, a tesouraria com as coletorias e o arquivo.

Infelizmente não nos é possível estudar a organização da instrução pública provincial, que era, aliás, a maior rubrica do orçamento. O assunto é extremamente complexo, as alterações inúmeras, as idas e vindas do afã reformatório dos presidentes, tudo contribuiu para transformar o tema num cipoal emaranhado e quase intransponível. Daremos, apenas, uma ideia geral da situação. A repartição incumbida do assunto era a Inspetoria da Instrução Pública, cujo chefe, o Inspetor, ficava diretamente subordinado ao presidente. A inspetoria exercia a sua ação por meio de agentes delegados nas localidades, funções de certo modo honorificas. Existiam, em 1876, 651 cadeiras de instrução primária, sendo que 474 de meninos e 177 de meninas, com 20.706 alunos

matriculados, sendo que 16.376 do sexo masculino e 4.330 do sexo feminino. A frequência atingia a cerca de 50%.

O ensino particular compunha-se de 28 colégios e 134 escolas, sendo 4 noturnas.

O ensino secundário de tipo liceu (ginasial, hoje) ficava a cargo do Liceu Mineiro (Ouro Preto), e externatos de Sabará, São João del-Rei e Campanha. A matrícula ia de 96 alunos no último e 217 no primeiro. Escolas normais: Ouro Preto, Campanha e Minas Novas. Havia 74 alunas matriculadas na escola da capital.

Por fim a Escola de Farmácia tinha 17 alunos.

A Diretoria Geral das Obras Públicas possuía 1 diretor-geral, 6 engenheiros de distritos, 1 secretário, 2 primeiros oficiais, 2 segundos oficiais, 1 amanuense, 1 desenhista, 1 administrador de obras, 1 porteiro, 1 correio-servente. A província possuía, principalmente, funções de inspeção e fiscalização, com obras realizadas por particulares e por empreitada.

A força policial compunha-se de um batalhão ou regimento de 6 companhias. Possuía um contingente de 26 oficiais e 1.174 praças, e era distribuída em 5 circunscrições, sendo que na capital (1ª circunscrição) ficavam duas companhias, além do estado-maior e o comando. As outras eram: 2ª circunscrição, com sede em São João del-Rei, a cargo da II Companhia; 3ª circunscrição, com sede em Campanha, a cargo da IV Companhia; 4ª circunscrição, com sede em Uberaba, a cargo da V Companhia; 5ª circunscrição, com sede em Diamantina, a cargo da VI Companhia.

Convém recordar que os chefes de polícia eram de nomeação do governo geral, assim como a magistratura de primeira instância.

A assembleia, com 40 deputados, pagava 20$000 de subsídios por dia e 800 réis por quilômetro como ajuda de custo para viagem, situação que vinha de 1874 e iria até o fim do regime. Os deputados ganhavam, igualmente, velas para os estudos e trabalhos que tivessem de realizar à noite, em casa.

5. A discriminação das rendas

Uma análise em profundidade da questão revela que, na realidade, o problema central da organização das províncias residia em suas deficiências financeiras. É uma conclusão nada

eloquente, terra a terra e pouco poética, mas verdadeira. E que não perdeu a sua atualidade continuamos lutando por uma equitativa distribuição de rendas entre os três estratos da administração. Na realidade, as assembleias possuíam um campo de ação que, dinheiro havendo, daria margem para todas as reformas possíveis caíam sob a sua alçada as três mais importantes necessidades do interior do Brasil – educação elementar, saúde pública e vias de comunicação. Se reduzíssemos a ação do governo local a estas tarefas, mas com força total, nenhuma exigência a mais teria sentido.

O visconde do Uruguai, com a sua autoridade, a sua objetividade de estadista, a sua lucidez de analista de nossas realidades, a sua experiência e conhecimentos, assim expõe a questão:

> Adotado o Ato Adicional em 12 de agosto de 1834 era necessário tornar efetiva a independência financeira das províncias, dotá-las com recursos para fazerem face aos serviços e promoverem os melhoramentos que acabavam de ser-lhes encarregados. A expectação pública era imensa. As províncias iam ser cortadas por excelentes estradas, os "caldeirões" e os "atoleiros" iam ser consignados à história, os rios ser cobertos de pontes, penetrados e devassados pela navegação os mais recônditos, desertos e interiores.
>
> Entretanto laborava a Assembleia Geral em graves dificuldades.
>
> O nosso sistema de impostos era, como ainda hoje, defeituoso. Não eram eles filhos de um sistema, mas, sem harmonia, criados e aglomerados pelo tempo, enxertados do sistema velho português do tempo colonial. Poucos avultavam, e quase que exclusivamente os de importação e exportação nos grandes mercados do litoral. Alguns nada produziam em certas províncias, principalmente centrais. A dispersão da população, por imensas distâncias desertas, tomava difícil a fiscalização e pouco produtiva a arrecadação.
>
> A Assembleia Geral não podia vestir um santo sem despir outro. Via-se na dura alternativa ou de abrir um largo *deficit* na renda geral, e de descontentar, enchendo-o com novos impostos, os entusiastas pelas novas reformas, ou de dotar mesquinhamente grande número de províncias. Era de mais impossível dotá-las com igualdade relativa, atenta a diversidade de circunstâncias, e das indústrias provinciais e a qualidade dos impostos.

> Era tarefa hercúlea e pouco azada a ocasião para a revisão geral dos impostos e estabelecimento de um sistema que se prestasse melhor à divisão, que se ia fazer, de rendas gerais e provinciais.
>
> Não se fez esse trabalho, que, ao menos, houvera servido para o estudo econômico do país, e para esclarecer assuntos vitais da maior importância. Foi apresentado o projeto na lei do Orçamento de 3 de outubro de 1834, que deixou no *status quo*.
>
> Cada um queria que tocasse à sua província este ou aquele imposto mais bem parado, e que julgava mais convir-lhe embora não pudesse dele prescindir a União. Houve quem pretendesse que fossem deduzidos 35% de todas as rendas públicas para despesas provinciais, fazendo o governo a distribuição, segundo as necessidades e recursos das províncias.[47]

Um século depois tudo isto continua.

Passa em seguida o visconde a historiar a impossível tarefa de fixar as rendas gerais e as provinciais, numa situação, por assim dizer, pré-natal. Afinal, um pouco ao acaso adotou-se uma classificação provisória que ficou definitiva. Esta página do ilustre Paulino, que não deixa de fazer a sua ironia com os entusiasmos provocados pelo Ato Liberal, valendo-se para tanto da IV Bucólica de Virgílio, revela um detalhe que pouca gente tem assinalado não era desusado falar-se em "União" quando se referia ao governo imperial.

Como ficou esta distribuição veremos a seguir, com pequeno estudo sob as etapas principais do orçamento da receita da província de Minas.

A discriminação adotada no auge dos entusiasmos reformistas, não era suficiente: citem-se dois exemplos ilustres – os de Minas e da Baía, – que ficaram com orçamentos em que a despesa triplicava a receita... Em vista disto, o governo imperial foi forçado a socorrer as províncias com ajudas financeiras, não disfarçadas em empréstimos como hoje, mas consignadas em orçamentos. Segundo o Visconde do Uruguai, a lei de 11 de setembro de 1832 fixou a quantia de 580 contos; que repartiu por 11 províncias – Baía, Pernambuco, Minas Gerais, Pará, Goiás, Mato Grosso, Piauí, Espírito Santo, Santa Catarina, Sergipe e Rio Grande do Norte. No orçamento de 1841, a quantia elevava-se a 669 contos e beneficiaria as mesmas

províncias e mais Ceará, Alagoas, Maranhão e Paraíba. Eram 15 as províncias socorridas pelo governo central – somente ficavam fora três – São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

A situação perdurou durante 13 anos, muito embora ocorressem casos isolados de auxílios da "União" (Uruguai em mais de uma ocasião assim escreve).

Analisando o fenômeno, assim escreve o visconde:

> Era esta a natural e inevitável consequência da maneira viciosa por que fora feita a divisão da renda, sem os estudos e preparações necessárias, levadas as reformas do afogadilho pela ofegante impaciência progressista, que somente olhava para tão importantes assuntos por um lado, o político, como se a política pudesse prescindir do estado econômico do país!
>
> E somente cessou e podia cessar aquele suprimento, reconhecendo-se geral a despesa com a Guarda Nacional, com as justiças de 1ª instância, e com o culto público, objetos havidos então como provinciais.[48]

A conclusão do ministro da Justiça de 1841 poderia parecer suspeita, mas é fundada: a política "regressiva" fora um bem para as províncias, pois retirou de seus ombros, com certa massa de poderes, pesados encargos financeiros. E não será possível, com a urgência moderna, recusar valor à exclamação do Uruguai:

"E neguem que a União tem sido o *palladium* das províncias". Mas quais seriam estas rendas provinciais? Um pequeno esboço histórico fornecer-nos-á subsídios para a compreensão de tão difícil tema.

Eram as seguintes as gerais segundo a fixação adotada nos dias iniciais do Ato Adicional:

Depois de várias tentativas, e da transformação de uma discriminação provisória de 1832 em definitiva e cujo aproveitamento na lei de 31 de outubro de 1835 iria fazê-la definitiva, foi, pelos artigos 11 e 12 da citada lei regulando o assunto a partir de janeiro de 1836, do seguinte modo:

Rendas gerais:

Direitos de 15% de importação, de 15% adicionais do chá, de 50% de importação da pólvora, de 2% de baldeação e exportação, de 1%% de expediente das alfândegas, 7% de exportação na

forma do parágrafo 6 do artigo 9º, de ancoragem, de armazenagem das alfândegas, de foros dos terrenos de marinha, os impostos sobre a mineração do ouro, dízima da chancelaria, novos e velhos direitos de empregos gerais, meio soldo das patentes militares e contribuição do Monte Pio, Joias do Cruzeiro, mestrado das ordens militares e ¾ das tenças, 15% das embarcações estrangeiras que passassem a nacionais, ½% de prêmio dos "assinados", multas por infrações do regulamento das alfândegas, braçagem do fabrico das moedas de ouro e prata, matrículas dos cursos jurídicos e escolas de medicina, assim como as multas das academias, taxas do correio geral, sisas dos bens de raiz, rendimento da Tipografia Nacional, venda do pau-brasil e de outros gêneros de propriedade nacional sujeitos à Administração geral e dos próprios nacionais, bens de defuntos e ausentes, 20% nos couros, renda diamantina, ágio das moedas de ouro e prata, alcances e despesas gerais, dons gratuitos, juros de apólices, rendimentos de arsenais e dos próprios nacionais, cobrança da dívida ativa anterior a julho de 1836, inclusive a dos impostos provinciais até esta data e, por último, os emolumentos do Supremo Tribunal de Justiça.

Eram os seguintes os impostos provinciais: contribuições de polícia, décima urbana, legados e heranças, direitos de portagem, direitos de aguardente, impostos de réis em libra de carne, passagem de rios, novos e velhos direitos, próprios provinciais, dízimos, quota do dízimo de café, terças partes dos ofícios, direitos de chancelaria, impostos das casas de leilão e modas, emolumentos de passaportes e de visitas de saúde, imposto sobre seges e bens do evento.

A lei provincial nº 2.314, de 11 de julho de 1876, que orçou a receita e fixou a despesa da província para o exercício de 1877-1878, ambas montando a 2.572:329$000, assim estabeleceu no seu Título 1º:

Receita

Direitos de 3% sobre exportação	145:540$000
Quota de 4% sobre o café	514:000$000
Direitos de 6% sobre outros gêneros	250:750$000
Engenhos	60:000$000
Casas de negócio	60:000$000
Selos de heranças e legados	188:000$000

Novos e velhos direitos	192:000$000
Emolumentos da secretaria	14:399$000
Transferência e registro de escravos	390:000$000
Juros de apólices	240$000
Multas	5:000$000
Reposições e restituições	6:000$000
Renda extraordinária	14:000$000
Volumes portáveis	1:000$000
Pedágio	5:000$000
Escravos no serviço de mineração	1:000$000
Comércio de escravos	50:000$000
Vendas de bilhetes de loterias	200$000
Veículos de estrada do Paraibuna	1:000$000
Taxas itinerárias	415:000$000
Dívida ativa	40:000$000
Auxílios pelos cofres gerais à força policial	40:000$000
Selos e emolumentos de patentes da Guarda Nacional	5:000$000
Imposto predial	70:000$000
Direitos sobre o ouro	50:000$000
Extração de loterias	16:800$000

O último orçamento votado pela assembleia provincial – lei 3.714, de 13 de agosto de 1889, sancionada pelo barão de Ibituruna – previa uma receita de 3.951:550$000 para o exercício de 1890, assim distribuída:

Direitos de 3% sobre gêneros de exportação	180:000$000
Idem de 4% sobre o café	1.500:000$000
Idem de 6% sobre gêneros de produção	365:000$000
Imposto de indústria e profissões	294:000$000

Imposto predial	100:000$000
Selos de herança e legados	18:000$000
Novos e velhos direitos	140:000$000
Emolumentos de secretaria	32:000$000
Taxas itinerárias	850:000$000
Selos de patentes de Guarda Nacional	10:000$000
Imposto sobre o ouro	14:000$000
Imposto sobre o sal	62:500$000
Pedágio	4:500$000
Imposto sobre passagens de estradas de ferro	85:000$000
Reposição e multas	7:500$000
Juros de apólices	200$000
Cobrança da dívida ativa	20:000$000
Imposto sobre herança em linha reta	60:000$000
Imposto de heranças e legados	3:000$000
Imposto sobre os contratos de estradas de ferro e engenho	33:000$000
Renda extraordinária	4:000$000

Com relação às despesas, previa a mesma lei de meios:

DESPESA GERAL	3.947:967$800
Dívida passiva	612:000$000
Instrução	1.062:935$000
Assembleia	152:340$600
Deputados	73:200$000
Secretaria do Governo	52:780$000
Força Pública	679:682$000
Aposentados e reformados	190:000$000
Administração e fiscalização de renda	430:430$184

Obras	530:097$7160
Saúde	58:000$000
Diversos	219:700$000

6. A Guarda Nacional e a polícia

Cabia, ou melhor, continuava cabendo aos governos locais o policiamento. Veio a primeira regulamentação do assunto, depois de várias tentativas menores, da lei de 7 de outubro de 1833, curiosíssima, cujos efeitos foram praticamente anulados pela "Regresso", de 1841. Naturalmente que Tavares Bastos era franca mente favorável a este sistema e o visconde do Uruguai contra, não precisa repetir. Mas eis o texto da lei, inspirada no melhor espírito do 7 de abril:

> Artigo 1º Em cada um dos distritos dos juízes de paz, excetuados os das capitais das províncias do Império, haverão tantos guardas policiais, quantos julgarem as câmaras municipais, ouvidos primeiramente os juízes de paz.
>
> Artigo 2º Estes guardas policiais serão de cavalaria ou de infantaria, como mais convier à circunstância e localidades, e estão às ordens dos respectivos juízes de paz, que os poderão despedir e substituir por outros, que lhes mereçam mais confiança, dando parte à câmara municipal.
>
> Artigo 3º O vencimento diário de tais guardas, ou a cavalo ou a pé, será marcado pelas câmaras municipais, ouvidos os juízes de paz, e ouvindo estes os moradores de seus distritos, que tiverem as qualidades para serem eleitores.
>
> Artigo 4º As despesas que se fizerem com os guardas policiais correrão por conta dos moradores dos distritos que a isso se quiserem voluntariamente prestar, segundo os seus haveres; sendo essa contribuição arrecadada com o menor vexame dos contribuintes e pelo tempo e maneira que regularem as câmaras municipais.

Finalmente o artigo 5 autorizava o governo imperial e os presidentes das províncias a tomarem as providências cabíveis em

casos de abusos. Como se verifica, trata-se da lei policial mais... democrática do mundo.

A posição de Uruguai – importante no caso, pois foi dos responsáveis, senão o responsável principal pela lei de 3 de dezembro de 1841, que anulou o Código de Processo Criminal de 1832, o qual por sua vez dera origem à lei policial de 1835 – a posição de Uruguai, pois, é do maior interesse. Eis o que pensava Paulino:

> Posto que o Ato Adicional não se referisse a um tipo determinado, e nem declarasse o que e devia entender por força policial, contudo pela significação da palavra e ideia do tempo parece que seus autores tinham em mente uma força mais cidadã e paisana do que militar propriamente e por isso mais própria para a polícia, como é a força policial inglesa e francesa que não é militar, e formada e estabelecida em cada município, para auxiliar suas autoridades policiais.
>
> Em lugar dessa força civil, quase paisana, tem muitas assembleias provinciais criado exercitozinhos e corpos policiais nas capitais das províncias, aparatosos, com estados-maiores, músicas, reformas, e muito dispendiosos apesar de serem os soldados mesquinhamente pagos.
>
> Grande parte da força desses corpos é conservada nas capitais, às vezes para aparato, e falta em muitos municípios a indispensável para a guarda das cadeias, prisão de criminosos, serviços que vêm recair sobre a Guarda Nacional.[49]

Pois havia a Guarda Nacional, até hoje à espera de um historiador.[50] Criada pela lei de 18 de agosto de 1831, obra revolucionária, instrumento de Feijó para a implantação da ordem nos dias terríveis da Regência – com serviço militar obrigatório, excluídos os militares, os membros da representação nacional, os magistrados, os oficiais de justiça, os funcionários dos correios, etc., e da qual os servidores públicos, os profissionais liberais e os estudantes constituíam a reserva de segunda linha, a Guarda Nacional organizava-se de maneira singular, já que seus comandantes superiores recebiam seus postos do governo, os oficiais e subalternos vinham da eleição popular pelos soldados, que, afinal, não passavam de cidadãos alistados numa corporação cívica, organizada militarmente, e destinada à defesa da Constituição, da liberdade, da independência e da integridade da nação.

Depois da lei de 19 de setembro de 1850 (gabinete Araújo Lima – Costa Carvalho) a Guarda Nacional perdeu o estilo romântico, com a abolição do princípio eletivo e atribuindo-se ao governo imperial a designação dos postos mais elevados. Apesar de dar a lei de 1850 uma organização à Guarda Nacional mais compreensível à mentalidade do século XX, Tavares Bastos formulou seu protesto indignado, que merece registro:

> Generalíssimo da Polícia, o ministro da Justiça o ficou sendo da Guarda Nacional. São dois exércitos que marcham ao sinal de seu comando. A conquista é infalível: eis, aí, as câmaras unânimes desde 1850.

Câmaras unânimes tanto liberais, como conservadoras... E acrescenta T. Bastos: "Tornou-se a Guarda Nacional nova ordem honorífica com que alicia-se o parvo, com o que se perverte o povo, degrada-se o espírito público; e, acima disto, o suplício do operário e do lavrador, ocasião e meio de vinganças políticas".[51]

De reforma em reforma, depois de cobrir-se de glórias nos pântanos do Paraguai, e de uma tentativa de revitalização durante o ministério Ouro Preto, a Guarda Nacional caiu no ridículo e extinguiu-se na República.

Havia, porém, um geral desejo de reforma e adaptação a finalidades mais adequadas. O Imperador era partidário da extinção ou reforma da Guarda Nacional. Com o correr dos tempos e aumento da complexidade dos armamentos e das técnicas militares desapareceu a razão de ser de tal instituição, que nas cidades tinha a sua importância como exército civil para dias de revolução e na roça fornecia a moldura de que necessitava o sistema social vigente...[52]

Esboçado, embora, em tentativas durante o período regencial, não se concretizaria o ideal federalista de um Poder Judiciário provincial. A Justiça e a polícia, sendo expressões do poder soberano, somente caberiam à nação. Paradoxalmente, a polícia militar, que já vinha do período colonial, ficaria provincial, pois, afinal, era um ramo do Poder Executivo. É o que chamamos, hoje, polícia civil, sendo, então, uma função pouco distinta da justiça, ficaria nas mãos do governo central, que nomeava os juízes e os chefes de polícia.

As leis regressistas de 1840 e 1841 liquidaram definitivamente as tentativas esboçadas do Judiciário provincial. É que a lei de

Interpretação visava a unidade da justiça contra os casos do Ato Adicional. A ideia que inspirou Uruguai e seus companheiros ainda inspira muita gente hoje: justiça una e administração plural. Tanto assim que toma corpo o movimento em favor da "federalização" da justiça, apoiado por muitos espíritos liberais. E a ninguém a medida assume aspectos rebarbativos de reacionarismo...

7. Problemas e possibilidades

Era paradoxal e ambígua a organização provincial – as províncias possuíam uma esfera jurídica e política que lhes era exclusiva – a sua competência perfeitamente discriminada no Ato Adicional não poderia ser invadida pelo governo imperial. Mas o Poder Executivo, embora, também, com atribuições específicas, cabia a um delegado do poder central. Ora, dado o sentido de primazia que o brasileiro médio atribui ao "governo" e, naturalmente, em face da força que, num pais de estruturas sociais frágeis, possui quem detém o poder de nomear e demitir, prender e soltar, vê-se perfeitamente que a autonomia que o Ato Adicional atribuiu às províncias não satisfazia aos desejos e sentimentos dos grupos que atuavam politicamente nas localidades.

A solução, já antevista pelo gênio de Vasconcelos no projeto do Ato Adicional, sugerida, timidamente, aqui e ali, estaria nos conselhos de presidências. Na forma proposta – um conselho retirado da assembleia e nomeado pelos presidentes – evitaria, por sua plasticidade, os perigos da tendência à uniformidade de organização. Numas províncias, de consciência política mais viva e atuante, cuja sociedade, mais estruturada e melhor definida, possuísse condições suficientes para ter uma política própria e capaz de enfrentar o poder estatal, as forças políticas locais forçariam à transformação destes em órgãos de governo, refletindo as tendências e aspirações dominantes na região. Haveria, verdadeiramente, um parlamentarismo provincial. Nas outras, cujo estado geral não justificasse semelhante posição, os presidentes as governariam em nome do governo central.

Resta uma questão: poderíamos denominar de "federal" a organização provincial? Limpo de Abreu, no discurso em que apresentou à Regência o texto do Ato Adicional para a sanção, assim

se expressou. O Visconde de Uruguai, nos *Estudos Práticos*, emprega, constantemente, "União", para referir-se ao governo imperial.

Somos forçados a reconhecer que havia uma organização federal (num sentido muito particular e pouco ortodoxo de *self-government* e autonomia dos governos locais) em estado nascente. As leis reconheciam uma esfera própria de atribuições às províncias. Havia autonomia legal, havia o reconhecimento de "ideias de direito", havia, principalmente, uma competência exclusiva do Poder Legislativo provincial. Contra isto elevava-se, não a nomeação dos presidentes, uma questão secundária, mas o baixo nível de organização social e econômica das províncias – as instituições provinciais, sem quaisquer alterações, garantiriam uma plena autonomia provincial se o seu desenvolvimento econômico e seu grau de estratificação social provocassem o amadurecimento da sociedade necessário para que as províncias pudessem alcançar semelhante posição.

Notas

1 *Direito administrativo,* v. II, p. 178 e seguintes.

2 Ibidem, p. 179.

3 Ibidem, p. 180, *Autorité en haut: libertés en bas,* como dizem os monarquistas franceses. De acordo com a posição defendida pelo visconde do Uruguai, o Imperador, como primeiro delegado e representante da soberania nacional, fiscalizava, por intermédio de seu agente nas províncias, o governo local, para evitar que a autonomia provincial ferisse a integridade nacional. Se o Império era uma monarquia limitada pela Assembleia Geral, as províncias eram repúblicas limitadas pelos presidentes nomeados. Repúblicas, no sentido pré-americano do termo – governo puramente parlamentar.

4 Ver *Panorama do Segundo Império,* S. Paulo, 1939, p. 275 e seguintes.

5 "Desses preceitos (do Ato Adicional) e dos avisos expedidos no sentido de interpretá-los poder-se-ão colher quase todos os elementos para a redação do texto de 1891". Mário Casassanta, *O poder do veto*, Belo Horizonte, 1935, p. 166.

6 Sobre os uniformes dos presidentes ver J. W. Rodrigues, Fardas do Reino Unido e do Império, *Anuário do Museu Imperial*, v. XI, 1950, p. 45.

7 *Atribuições dos presidentes de província* (Rio, Paris, 1865), p. 130

8 Ibidem, p. 138-139.

9 Ibidem, p. 139.

10 Idem, p. 158.

11 Idem, p. 266.

12 Idem, p. 270.

13 *A Constituição Política do Império do Brasil comentada e anotada*, Rio, 1881, p. 119.

14 *Direito administrativo*, v. I, p. 22. – O conselheiro Antônio Joaquim Ribas, no seu compêndio aprovado como *textbook* oficial das escolas jurídicas do Império, assim defende a tese em vigor: "São agentes de todos os ministros de Estado na divisão territorial a que se estende a sua ação. Como primeiras autoridades das províncias, são-lhes subordinados os que nelas se acham, seja qual for a sua classe ou

graduação" (p. 186). Com relação à Fazenda imperial "são apenas intermediários entre o ministro da Fazenda e as tesourarias" (p. 187). E mais adiante: "A missão dos presidentes de província é de dupla natureza: são delegados da administração geral das províncias e, ao mesmo tempo, chefes da administração provincial". São "os executores dos serviços criados e regulados por leis decretadas pela Assembleia geral e por atos do governo imperial, bem como da política deste: em relação à segunda, são os executores das leis decretadas pelas assembleias provinciais e chefes das respectivas hierarquias administrativas" (p. 187).

Noutro local, p. 194 e 322, lembra a necessidade de um representante da administração geral (ou provincial) nos municípios, o que fosse o inspetor e executor das obras do governo.

15 *Conselhos à regente*, capítulo "Eleições" (manuscrito do Arquivo Grão-Pará, comunicado pelo historiador Guilherme Auler, com autorização do princípe D. Pedro de Orléans e Bragança).

16 *Um estadista do Império,* S. Paulo, 1949, v. IV, p. 184.

17 *A província*, S. Paulo, p. 123.

18 Ibidem, p. 131.

19 Ibidem, p. 131.

20 Loc. cit., p. 130.

21 Ibidem, p. 127.

22 Sobre a questão do "poder pessoal" veja-se, mais adiante, capítulo III da III parte.

23 *História de D. Pedro II*, S. Paulo, 1938-1940, v. 11, p. 32 e seguintes.

24 O visconde de Ouro Preto tratou o assunto com mão de mestre em seus estudos sobre a reorganização administrativa do Império – *Reforma administrativa e municipal*, Rio, 1883.

Quase uma trintena de projetos alinha Afonso Celso, ao historiar as tentativas de reforma da administração provincial. Dois destes, aliás, foram leis provinciais – a lei paulista de 11 de abril de 1835 (presidência Rafael Tobias de Aguiar) criando os intendentes municipais, e a lei gaúcha de 19 de maio de 1876, vetada por Tristão de Alencar Araripe, criando a "comissão provincial" – a grande tentativa prática de parlamentarismo nas províncias.

Das duas leis provinciais citadas por Afonso Celso, a paulista seria a mais conhecida e muitos debates, com opiniões divergentes, provocaria sempre. A rigor podemos dizer que a tese nela contida representa uma posição que até hoje encontra defensores, com muitas irrupções nas legislações republicanas – prefeitos de capitais, de estâncias balneárias, de cidades estratégicas nomeados pelo governo.

A lei gaúcha, por outra parte, representa a única tentativa prática exatamente configurada de dar a solução apropriada à questão das presidências de província. O veto que sofreu da parte do presidente Alencar Araripe justificava-se pela preliminar de incompetência – não era da alçada das assembleias legislativas provinciais a interpretação do Ato Adicional.

Entre os projetos: o de Rodrigues dos Santos e Ernesto França, em 1848, permitindo o provimento de empregos de grau inferior pelos presidentes; o de Magalhães Castro, em 1850, criando o conselho de província; de Saraiva, Brusque e Fernandes da Cunha, de 1859, sobre provimento de empregos gerais pelos presidentes; do ministro do Império, João de Almeida Pereira, em 1860, reorganizando a administração provincial, inclusive pela criação das carreiras administrativas; de Saraiva, Sousa Carvalho e T. Bastos, em 1864, sobre preenchimento de lugares pelos presidentes; substitutivo ao precedente por João da Silveira Sousa; do conselheiro Pimenta Bueno, em 1867, criando um conselho provincial, com amplas atribuições de caráter contencioso; do cons. Paulino de Sousa, filho, em 1870, interpretando o Ato Adicional; de J. Mendes de Almeida, em 1869, e de Ferreira Aguiar, em 1877, sobre provimento de ofícios de justiça; de J. Silveira Sousa, sobre preenchimento de ofícios de justiça pelos presidentes; do mesmo Silveira Sousa, em 1879, sobre

nomeação de presidentes; do senador Carrão, em 1882, criando um "prefeito" para administrar a província – espécie de primeiro ministro provincial.

25 *Reforma administrativa e municipal* – Parecer e projetos do senador Afonso Celso (visconde do Ouro Preto), Rio, 1883, p. 17.

26 Ibidem, p. 19. O cons. João Almeida Pereira, ministro do Império no gabinete Ferraz de 10 de agosto de 1859, apresentou em 20 de junho de 1860 um projeto amplamente revolucionário e no qual entravam as seguintes novidades: nomeação de funcionários gerais subalternos pelos presidentes; carreira de presidentes; conselho de província, principalmente para os assuntos de cara ter contencioso e para as questões "gerais" da alçada do presidente. O projeto previa (dentro do que era o ponto de vista pessoal de D. Pedro II sobre a matéria) a classificação das províncias em 3 classes, variando os ordenados dos presidentes de acordo com a categoria da província os presidentes que alcançassem o vintênio de efetivo exercício seriam aposentados com todos os vencimentos. O conselho teria seis membros, metade nomeada pelo governo e a outra metade composta das principais figuras da administração geral na província. A comparação entre o projeto e a realidade leva-nos a considerá-lo uma solução surrealista em linguagem daspeana.

27 Ibidem, p. 20.

28 Ibidem, p. 24.

29 Ibidem, p. 27.

30 Ibidem, p. 28.

31 Ibidem, p. 29.

32 Ibidem, p. 35.

33 Ibidem, p. 37.

34 Ibidem, p. 38.

35 Ibidem, p. 45.

36 Na Encíclica *Quadragésimo Ano*, Pio XI aduz sugestões do maior interesse para nós brasileiros – a entrega, às autoridades de âmbito de ação inferior, de tudo que por elas seja possível executar-se, além de aumentar a eficiência dos serviços, irá tornar mais efetiva a autoridade do Estado, livre, assim, do cuidado com assuntos subalternos.

37 Ibidem, p. 47.

38 Ibidem, p. 77.

39 A Lei 2794, de 20 de outubro de 1877, conferia aos presidentes de província competência para nomear e demitir agentes e ajudantes do Correio.

40 A. Celso, loc. cit., p. 101. Alguns anos mais tarde, elevado à chefia do governo imperial, o visconde de Ouro Preto foi obrigado a deixar em parte a sua teoria tão coerente consigo mesma e com o espírito da Constituição do Império, para assumir como seu o programa do Partido Liberal, cujos lineamentos obedeciam mais à afoiteza dos "adeptos impacientes" que às lições da sabedoria dos mestres...

41 Um tema que continua exigindo um estudo aprofundado é este dos conselhos provinciais.

42 *A província*, p. 116-117.

43 Transcreveremos o artigo 8º do Ato Adicional, cujas disposições contrastam com a praxe moderna: "O presidente da província assistirá à instalação da assembleia provincial, que se fará, à exceção da primeira vez, no dia em que a marcar; terá assento igual ao do presidente dela e à sua direita; e aí dirigirá à mesma assembleia a sua fala, instruindo-a do estado dos negócios e das providências que mais precisar a provinda para seu melhoramento".

44 *Estudos práticos sobre a administração das províncias,* Rio, 1865.

45 *A província,* p. 120.

46 *Direito público,* título III, capítulo IV, passim.

47 Visconde de Uruguai, *Estudos práticos sobre a administração das províncias*, Rio, 1865, v. I, p. 232 e seguintes.

48 Ibidem, p. 249.

49 *Estudos Práticos,* v. I, p. 178. Dando razão, talvez, ao visconde era a seguinte a organização da polícia militar de Minas, de acordo com o Regulamento 76, de 31 de outubro de 1870, baixado pelo barão de Vila da Barra, que fixou, de acordo com as autorizações legislativas indispensáveis, a Polícia Militar da Província de Minas em 1.200 homens, distribuídos por uma companhia de cavalaria e seis de infantaria. Comandava o corpo um coronel e havia um major fiscal. Era afinal, um regimento completo.

50 A respeito da Guarda Nacional o Sr. Otávio Tarquínio de Sousa publicou, no *Correio da Manhã* de 22-2-1948, um artigo excelente intitulado "A força cidadã", do qual transcrevemos os trechos finais:

"Enormes foram os serviços prestados pela Guarda Nacional nos primeiros tempos e o seu papel na história política e militar do Brasil está a pedir um ensaio consciencioso e objetivo. Tratava-se evidentemente de uma instituição de emergência, de um expediente de ocasião, mas a que se emprestou toda a sinceridade do espírito público dos melhores homens da Regência, ciosos de defender a conquista revolucionária de 7 de abril até em alguns dos seus excessos. Basta lembrar que pela organização da Guarda N acional os oficiais e inferiores eram eleitos pelos soldados, mediante escrutínio individual e secreto. Quando a situação do país permitiu que as força regulares se constituíssem normalmente, a Guarda Nacional entrou em decadência foi uma fase longa, que veio até a terceira década republicana. Quem nos dará a história da "milícia cívica" sem descurar da apreciação sociológica da figura do coronel da Guarda Nacional, tão ligada aos aspectos mais típicos da formação política brasileira?"

51 *A Província*, S. Paulo, 1937, p. 183 – ainda mais: "Completar com a guarda nacional militarizada o maquinismo fabricado em 1840 e 1841, tal foi o pensamento da segunda reação conservadora. Denunciada ao país pelos liberais, a lei de 19 de setembro de 1850 ficou sendo apontada, não só entre os vexames impostos ao povo pela política centralizadora, mas como um dos mais audazes atentados contra o Ato Adicional" (Ibidem, p, 183).

52 Ver, mais adiante, Capítulo XXI, em que anotamos outros aspectos da questão. Pelos documentos pessoais que se conhecem, Inclui-se D. Pedro II entre os liberais no que concerne à reforma da Guarda Nacional, ou sua extinção. Principalmente no que se refere à utilização da corporação para fins eleitorais.

CAPÍTULO XX
OS MUNICÍPIOS

1. Considerações gerais

Dentro do espírito do século XIX o Império foi pouco municipalista; a Revolução Francesa caracterizou-se como reação do espírito nacional e do individualismo contra as tendências pluralistas do Antigo Regime. Individualismo e centralização, lembrando os grandes documentos franceses de 3 décadas antes: "as funções municipais foram restringidas, se as compararmos com as que, até a Independência, exerciam as câmaras locais", comenta um especialista, o prof. Orlando M. Carvalho, que acrescenta: "realmente a lei de 1 de outubro de 1828 interpretou a Constituição num sentido unificador (...). Declarando as câmaras corporações meramente administrativas (art. 24), reduziu os municípios a simples peças da engrenagem monárquica, arrancando-lhes o exercício de um Poder Judiciário que lhes dera, em tempo, prestígio singular".[1]

Alguns anos mais tarde (1834) veio o Ato Adicional, descentralizando as províncias e alocando os municípios sob a sua tutela, pois as assembleias provinciais é que legislam sobre a "economia e polícia" dos municípios. Para muitos (entre os quais o visconde do Uruguai) o Ato Adicional fora desfavorável aos municípios. Felizmente para as cidades e vilas brasileiras, o Ato Adicional surgiu durante a vigência do Código do Processo Criminal de 1832 que dava poderes amplíssimos aos juízes de paz, verdadeiros tribunos do povo à romana, e atribuía às câmaras municipais ponderável papel na escolha dos magistrados locais. De qualquer modo, porém, o Ato Adicional, entregando às assembleias provinciais a legislação sobre os assuntos referentes à vida municipal, constituiu um grande progresso, pois permitiu uma salutar variedade na organização municipal, com evidentes vantagens, dada a diversidade das condições específicas.[2]

Reduzindo-lhe, embora, as atribuições judiciárias, a lei de 1º de outubro de 1828 atribuía às câmaras municipais uma esfera de atividades que em comparação com a situação atual parecerá utópica, e o seu regime atravessaria todo o Império sem alterações de monta.

Durante todo o segundo reinado surgiram tentativas de reorganização municipal. "Finalmente, em 1882, e como consequência da primeira eleição direta de deputados e do predomínio das ideias de descentralização administrativa, apareceu o projeto de reorganização das câmaras municipais, do deputado Adolfo Bezerra de Meneses, amplamente autonomista, contendo novidades do maior interesse, entre as quais a eleição direta do Presidente e a divisão das atribuições da Câmara entre deliberativas, administrativas e executivas". Mas aí veio a República...[3]

É que a revolução imperial fora uma revolução da cúpula para os alicerces, fato lembrado pelo senador Vergueiro:

> Todos sabemos que as agitações que tem havido entre nós (...) procedem de havermos antecipado a nossa organização política à social.

E que o Sr. Alceu Amoroso Lima soube sintetizar com ênfase e justeza:

> O Brasil se formara às avessas, começara pelo fim. Tivera Coroa antes de ter povo. Tivera parlamentarismo antes de ter eleições. Tivera escolas superiores antes de ter alfabetismo. Tivera bancos antes de ter economias. Tivera salões antes de ter educação popular. Tivera artistas antes de ter arte. Tivera conceito exterior antes de ter consciência interna... Começara em quase tudo pelo fim.[4]

Somente agora, pela Constituição de 1946, se cuida em dar às comunas bases econômicas e financeiras sólidas, com a divisão de rendas adotada segundo o esquema Aliomar Baleeiro.[5]

2. Problemas de organização

Três importantes problemas solicitam a nossa atenção no estudo da organização do município imperial: o da "tutela", o das atribuições municipais e o financeiro.

A autonomia municipal sofria limitações severas dentro do princípio da "tutela": tinha-se o município na qualidade de poder "menor", cujos passos convinha que os poderes "adultos" – o governo imperial e as províncias – protegessem... Segundo o visconde do Uruguai – contestado, naturalmente, por Tavares Bastos – a culpa

da situação recaía sobre os autores do Ato Adicional, que, em seu afã autonomista, procuraram ampliar os poderes das províncias à custa do governo imperial e à custa dos municípios; o primeiro tinha quem o defendesse – e o Ato Adicional foi "interpretado" favoravelmente ao Centro, enquanto que as comunas permaneceram entregues à tutela das províncias.[6] A situação do Distrito Federal, com o Poder Executivo exercido por um delegado do presidente da República e com a apreciação dos vetos às decisões da câmara municipal entregue ao Senado Federal, mostra, claramente, o que ocorria com o instituto da "tutela", muito embora o exemplo apontado não permita comparação no que diz aos poderes financeiros. A "tutela" se exercia pela aprovação dos orçamentos, posturas e regimentos das câmaras municipais pelas assembleias provinciais.

Com relação às atribuições, estas eram vastíssimas, quase infinitas, em teoria, mas bem reduzidas na prática pela falta de recursos. Não haveria exagero se disséssemos que a lei de 19 de outubro de 1828 atribuíra às câmaras municipais todos os assuntos de administração no âmbito local. Cabia-lhes, em resumo, deliberar sobre os meios de promover a tranquilidade, a segurança, a saúde e a comodidade dos habitantes, assim como o asseio, a segurança, a elegância e a regularidade externa dos edifícios e das ruas. O instituto da tutela e a falta de recursos limitavam, na realidade, os poderes das câmaras municipais. O município era uma "sociedade perfeita" dentro do sentido aristotélico do termo.

O gravíssimo problema, sem dúvida, era o financeiro, que ainda está de pé, já que o cidadão, no Brasil, contribui para a existência de um sistema de administração distribuída em três planos, o que, evidentemente, encarece e onera consideravelmente o custeio dos serviços públicos, situação que tende a se agravar, pela multiplicação de repartições paralelas e de autarquias. Ainda não se descobriu o caminho certo. No Império, já que se tratava de regime unitário, reservava-se ao centro a parte leonina da discriminação de rendas: ficavam as sobras para as províncias e as migalhas para os municípios. Todos se queixavam da situação, inclusive o Imperador, em cujo "Diário" íntimo registram-se palavras muito expressivas a respeito.[7]

Os autores, que, entre nós, trataram destas questões, os antigos, assim como os modernos – notadamente os Srs. Orlando M. Carvalho e Vítor Nunes Leal – são unânimes em reconhecer as

terríveis deficiências dos municípios em matéria de recursos financeiros.[8] São do prof. Orlando M. Carvalho as seguintes palavras:

> As rendas, porém, são muito escassas. As câmaras mal podem arcar com as responsabilidades que lhes foram acumuladas pela legislação. Na aprovação das contas e autorização para despender nos exercícios financeiros seguintes, que as assembleias provinciais realizavam, vê-se que os nossos municípios arrecadavam uma importância insignificante, que, mesmo aumentada muitas vezes para servir de comparação com as rendas atuais, não daria para executar as obras mais urgentes. A província de Minas socorria as câmaras com suprimentos, – provenientes das sobras de verbas, especialmente das de estradas e pontes. Com o tempo, todas as estradas e pontes foram consideradas provinciais, a ponto de ser necessário um regulamento, que definisse o que era estrada provincial e municipal.[9]

Segundo Orlando M. Carvalho era esta a discriminação de rendas que se adotou em Minas, depois do Ato Adicional, pela Resolução nº 53, que aprovou as despesas municipais para o exercício de 1836-1837:

1) Afiliações e cabeças
2) Licenças, multas e gratificações
3) Emolumentos de Secretaria
4) Quebramentos de fianças
5) Foros (em alguns municípios)
6) Alugueis de próprios municipais (Idem)
7) Consignação voluntária (idem)
8) Taxas nas pontes (idem)
9) Talhos a cargo da Câmara (somente em Campanha).[10]

De nossas análises em orçamentos e "Posturas", concluímos que, afinal, vigorava uma espécie de imposto sobre indústria e profissões, com taxas que variavam ao infinito, incidindo sobre as mais singulares ocupações. Tributavam-se, em certos municípios, as casas alugadas, o que não representaria, por certo, fonte de renda especialmente produtiva, pelas condições de existência no interior. Mas, por outro lado, muito lucrativas seriam as multas contra as infrações, se bem aplicadas, pois eram em grande número. Torna-se muito difícil estudar o assunto com segurança, não somente pelo atraso em que se

encontra a pesquisa, como pelas modificações ocorridas no poder aquisitivo da moeda.

A discriminação acima adotada vigoraria até o fim do Império, alterada parcialmente, embora, quando se aprovavam orçamentos municipais.

O problema não será, tanto, financeiro, mas, principalmente, econômico. Numa sociedade agrária, sem indústrias, sem comércio muito ativo, na aurora do capitalismo, num mundo meio feudal e patriarcal, de vida econômica em ciclos fechados, cujos núcleos fundamentais assumiam a forma de unidades de subsistência autossuficientes, numa sociedade que vivia do trabalho escravo, e, portanto, de trabalho não remunerado monetariamente, a incidência dos impostos perdia-se no espaço vazio. Ou feria fundo, em órgãos vitais. Não nos esqueçamos destas condições de viabilidade e inocuidade econômica do sistema de impostos, condições que não se realizariam na sociedade brasileira de cem anos atrás: elasticidade da procura, circulação rápida, utilidade marginal mais acentuada. O exemplo da transmissão de imóveis é elucidativo. Numa sociedade patriarcal – e agrária, encontraremos unicamente a transmissão *causa mortis*, cuja forma normal em tais casos é o morgadio. Em compensação, nas sociedades fortemente mercantilizadas como a moderna, a própria transmissão de imóveis tende a volatilizar-se, até aparentar-se às formas, bem mais plásticas, das transações mobiliárias, a ponto de já se lhe pleitearem a inclusão entre as puras operações de compra e venda, abandonando os domínios austeros e morosos do direito civil, para os meios mais rápidos e fáceis do direito comercial.

3. Funcionamento

Refletindo a tradição colonial, os municípios não conheciam Poder Executivo: governavam-se por meio de corporações coletivas, com funções de deliberação e execução. Ao lado existiam os juízes de paz, com atribuições policiais e judiciais, escolhidos ao mesmo tempo que as câmaras municipais. Tanto os vereadores como os juízes de paz eram eleitos diretamente pelos “votantes” ou eleitores de paróquia; seu mandato durava quatro anos e, como condição de elegibilidade, além das próprias do votante, a de domicílio por mais de dois anos no município.[11]

Presidia a Câmara até 1881 o vereador mais votado, que respondia pelos atos da entidade e exercia os poderes de execução. A lei Saraiva tornou os presidentes eleitos pela Câmara. Mantinha-se a tradição portuguesa, que, mesmo na República, não se extinguiu totalmente, embora começassem a aparecer com insistência as figuras de agentes executivos municipais, prefeitos ou intendentes. Somente depois de 1930 se universalizaria a figura do "prefeito", com os exageros compreensíveis. Distinguindo a legislação imperial duas categorias de municípios, distinção que vinha de tempos imemoriais, e que duraria até à total uniformização posterior a 1937, municípios encabeçados por vilas e municípios cuja sede gozava dos predicamentos de cidade, variava a constituição das câmaras – sete vereadores nas vilas e nove nas cidades pela lei de 1828, número que sofreu a sua alteração principal na reforma eleitoral de 1881 lei Saraiva – que atribui 21 vereadores para o município da Corte, 17 para Salvador e Recife, 13 para Belém, S. Luis, Fortaleza, Niterói, Ouro Preto, S. Paulo e Porto Alegre, 11 para as outras capitais e o resto como na legislação anterior.[12]

O Título V da lei de 1º de outubro de 1828 fixava atribuições dos funcionários municipais: secretário da câmara, procurador (agente de execução responsável pela vida financeira da municipalidade e representante legal da câmara perante autoridades e a justiça), porteiros e fiscais. O mais importante era o procurador, necessário num sistema em que não se distinguiam as funções de deliberação e de execução.

Nos distritos imperava o juiz de paz; além de suas atribuições judiciárias e policiais, registram-se outras, de caráter administrativo e político: principal autoridade em seus distritos, zelava pelo cumprimento das posturas municipais em sua jurisdição, encarregava-se de missões e estudos acerca das necessidades locais, representava o distrito junto às câmaras, etc. Seu papel pode ser comparado ao dos atuais prefeitos do interior junto aos governos estaduais.

Apesar de sua pequena autonomia e de seus esforços e fracos recursos, não se poderá, talvez, subestimar os resultados práticos da administração das câmaras municipais. Alguma coisa se fez, esta a verdade. As circunstâncias da sociedade, se impediam que as rendas municipais atingissem a níveis elevados, facilitavam, porém, a realização dos serviços, pois a mão-de-obra, aliás, o braço escravo, custava muito pouco. A pobreza era geral; compensava-se por isto...

4. Atribuições municipais

O artigo 24 da lei de 1º de outubro de 1828 dispunha que "as câmaras (municipais) são corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdição alguma contenciosa". Mas essas atribuições "meramente administrativas" constituíam um conjunto bem respeitável. Ei-las, nos termos do Título III da referida lei – "posturas policiais" – que transcreveremos *litteris* para manter o sabor da linguagem daqueles dias matinais de nossa organização política:

> Artigo 66. Terão a seu cargo tudo quanto diz respeito à polícia e economia das povoações, e seus termos, pelo que tomarão deliberações, e proverão por suas posturas sobre os objetos seguintes:
>
> § 1º Alinhamento, limpeza, iluminação e desempachamento das ruas, cais e praças, conservação e reparos de muralhas feitas para as seguranças dos edifícios e prisões públicas, calçadas, pontes, fontes, aquedutos, chafarizes, poços, tanques e quaisquer outras construções em benefício comum dos habitantes, ou para decoro, e ornamento das povoações.
>
> § 2º Sobre o estabelecimento de cemitérios fora do recinto dos templos, conferindo a esse fim com a principal autoridade eclesiástica do lugar; sobre esgotamento de pântanos e qualquer estagnação de águas infectas; sobre a economia e asseio dos currais e matadouros públicos, sobre a colocação de curtumes, sobre os depósitos de imundícies, e quanto possa alterar e corromper a salubridade da atmosfera.
>
> § 3º Sobre edifícios ruinosos, escavações e precipícios nas vizinhanças das povoações, mandando-lhes por divisas para advertir os que transitam; suspensão e lançamento de corpos, que possam prejudicar ou enxovalhar aos viandantes; cautela contra o perigo proveniente da divagação dos loucos, embriagados, de animais ferozes ou danados e daqueles, que, correndo, podem incomodar os habitantes; providências para acautelar e atalhar os incêndios.
>
> § 4º Sobre as vozerias nas ruas em horas de silêncio, injúrias e obscenidades contra a moral pública.[13]
>
> § 5º Sobre os animais daninhos e os que trazem gado solto sem pastor em lugares onde possam causar qualquer prejuízo

aos habitantes, ou lavouras; extirpação de reptis venenosos ou de quaisquer animais e insetos devoradores das plantas; e sobre tudo o mais que diz respeito à polícia.

§ 6º Sobre construção, reparo e conservação de estradas, caminhos, plantações de árvores para a preservação de seus limites e à comodidade dos viajantes e das que forem úteis para sustentação dos homens e dos animais, ou sirvam para fabricação de pólvora e outros objetos de defesa.

§ 7º Proverão sobre lugares onde pastem e descansem os gados para o consumo diário, enquanto os concelhos os não tiverem próprios.

§ 8º Protegerão os criadores e todas as pessoas que trouxerem seus gados para os venderem, contra quaisquer opressões dos empregados dos registros, e currais dos concelhos, onde os haja, ou dos marchantes e mercadores deste gênero, castigando com multas e prisão nos termos do Título II, artigo 71, os que lhes fizerem vexames e acintes para os desviarem do mercado.

§ 9º Só nos matadouros públicos, ou particulares com licença das câmaras, se poderão matar e esquartejar as reses; e calculado o arrobamento de cada uma rês, estando presentes os exatores dos direitos impostos sobre a carne, permitir-se-á aos donos dos gados conduzi-los depois de esquartejá-los e vendê-los pelos preços que quiserem, e onde bem lhes convier, contanto que o façam em lugares patentes, em que a câmara possa fiscalizar a limpeza e salubridade dos talhos e da carne, assim como a fidelidade dos pesos.

§ 10. Proverão, igualmente, sobre a comodidade das feiras e mercados, abastança e salubridade de todos os mantimentos e outros objetos expostos à venda pública, tendo balança de ver o peso, e padrões de todos os pesos e medidas, para se regularem as aferições e sobre quanto possa favorecer à agricultura, comércio e indústria dos seus distritos, abstendo-se absolutamente de taxar os preços dos gêneros ou de lhes pôr outras restrições à ampla liberdade, que compete a seus donos.[14]

§ 11. Excetua-se a venda de pólvora e de todos os gêneros suscetíveis de explosão e fabrico de fogos de artifícios, que pelo seu perigo só se poderão vender e fazer nos lugares marcados pelas câmaras, e fora do povoado, para o que se

fará conveniente postura, que imponha condenação aos que a contravierem.

§ 12. Poderão autorizar espetáculos públicos nas ruas, praças e arraiais, uma vez que não ofendam à moral pública, mediante alguma módica gratificação para as rendas do concelho, que fixarão por suas posturas.[15]

Artigo 67. Cuidarão os vereadores, além disto, em adquirir modelos de máquinas e instrumentos rurais ou das artes, para que se façam conhecidos aos agricultores e industriosos.

Artigo 68. Tratarão de haver novos animais úteis, ou de melhorar as raças dos existentes, assim como de ajuntar sementes de plantas interessantes e árvores frutíferas, ou prestadias para as distribuírem pelos lavradores.

Artigo 69. Cuidarão no estabelecimento e conservação das casas de caridade, para que se criem expostos, se curem os doentes necessitados e se vacinem todos os meninos do distrito e adultos que não tiverem sido, tendo médico ou cirurgião de partido.

Artigo 70. Terão inspeção sobre as escolas de primeiras letras, educação e destino dos órfãos pobres, em cujo número entrarão os expostos, e quando estes estabelecimentos, e os de caridade, de que trata o artigo 69, se achem por lei, ou de fato, encarregados em alguma cidade ou vila, a outras autoridades individuais ou coletivas, as câmaras auxiliarão sempre quanto estiver da sua parte para a prosperidade e aumento dos sobreditos estabelecimentos.

Artigo 71. As câmaras deliberarão em geral sobre os meios de promover a tranquilidade, segurança, saúde, comodidade dos habitantes; o asseio, segurança, elegância e regularidade externa dos edifícios e ruas das povoações, e sobre estes objetos formarão as suas posturas, que serão publicadas por editais, e depois de confirmadas.

Terminava o Título III dispondo sobre as penas de multa e prisão para os contraventores e sobre os recursos contra abusos das autoridades municipais.

Da leitura dos dispositivos desta lei, sentimos palpitar uma convicção democrática de amplo sentido humano e altamente positiva. Um sincero amor ao povo, um sentimento atuante de que compete ao Estado proteger aos economicamente mais fracos.

Poderemos chamar a este minucioso programa de "liberal" se incluirmos dentro do conceito de liberalismo a noção de cordialidade, e excluirmos o absenteísmo social que caracteriza o liberalismo do século XIX em várias de suas manifestações.

Tendo analisado um certo número de posturas municipais da província de Minas Gerais, chegamos à conclusão de que, em geral, a aplicação dos dispositivos da lei de 19 de outubro de 1828 aos casos concretos conduzia a um conjunto de atribuições que assim classificaríamos:

a) urbanismo em geral e obras públicas;
b) saúde pública;
c) assistência social;
d) polícia "social";
e) proteção ao trabalho e à propriedade.

No primeiro caso, incluem-se as medidas habituais de urbanização, este conjunto de providências para que as edificações públicas e particulares se façam de acordo com as conveniências e necessidades da vida coletiva. A bem dizer são as únicas das funções do poder municipal que ainda vigoram como de alçada das atuais prefeituras. Competia, igualmente, às câmaras zelar pela saúde pública das cidades e vilas – deviam providenciar para que se tomassem as precauções que se fizessem indicadas para manter em boas condições a higiene coletiva. Hoje sorrimos das medidas proibindo a matança de urubus e seriemas, e da luta contra os "miasmas"... Muitas das posturas sobre saúde pública eram, porém, acertadas ou explicáveis. E representavam a presença de alguma coisa que nos falta. No que concerne à assistência social, as câmaras municipais, além de ajudar a hospitais e estabelecimentos análogos, cuidavam da criação de órfãos e expostos, subvencionando pessoas que os quisessem tomar a seu cargo. Mantinham, além disto, o "médico do partido", para prestar assistência médica aos desvalidos, e zelavam para que o abastecimento de gêneros se fizesse com regularidade, com providências sensatas para garantir o fornecimento de artigos de alimentação nas épocas de "fome", como diziam algumas posturas mostrando que a palavra não era tabu, como afirmou generalizando um pouco o prof. Josué de Castro. Ainda no campo da assistência social, as municipalidades exerciam vigilância e proteção sobre menores e escravos, para evitar desvios e danos. Com relação à polícia "social", isto é, um conjunto meio vago

de dispositivos e providências destinadas a manter a boa paz na sociedade, estavam atentas as câmaras para impedir as atividades nocivas, como: desordens, exploração da credulidade pública, atentados ao pudor, excessos nas diversões, maus tratos a animais, caça e pesca em épocas impróprias, ou por meio de práticas nocivas... Finalmente, temos as medidas tendentes à defesa do trabalho e da propriedade, algumas extraordinariamente humanas.

Ainda não se fez um estudo completo da matéria, apesar das sugestões de Cortines Laxe. Mas, se atentarmos para a paz e a ordem, para as boas maneiras e a ausência de superstições dos habitantes das velhas e limpas cidades mineiras, não nos será difícil concluir que, de um modo geral, estas venerandas posturas municipais entraram nos costumes dos povos...

Trata-se, evidentemente, de uma simples suposição e não de uma conclusão. Acreditamos, todavia, que uma pesquisa não desmentirá esta opinião, advinda de observações pessoais acerca das condições de existência em cidades que a falta de comunicação mantinha isoladas de contatos mais assíduos com o resto do mundo, ilhando-as no tempo e no espaço...

Um exemplo extraordinário de como as câmaras municipais do Império poderiam ir longe em matéria de legislação, temos a regulamentação determinada pela câmara de Cataguazes e aprovada pela Resolução 3.655, de 1º de setembro de 1888, promulgada pelo barão de Camargos. Eis o que dispunham os sábios e revolucionários dispositivos:

> Regulamento do serviço doméstico dos empregados da LAVOURA:
>
> Artigo 161. É considerado criado para todos os efeitos desta postura, quem quer que, estando em gozo de seus direitos civis, tiver ou tomar, mediante salário, a ocupação de moço de hotel ou casa de pasto, hospedaria, cozinheiro, copeiro, hortelão, cocheiro, lacaio, ou em geral, de qualquer serviço doméstico, trabalhadores da lavoura, etc.
>
> Artigo 162. Haverá no cartório de cada distrito de paz um livro de registro ou inscrição dos criados, e outro de registro de certificado de conduta dos mesmos.
>
> Artigo 163. Ninguém poderá exercer as ocupações de que trata o artigo 161 sem inscrever-se, previamente, no registro

de que trata o artigo 162 e sem apresentar sua caderneta, que deverá conter a cópia desta postura e o número de ordem da inscrição, nome, idade, filiação, naturalidade, estado, classe de ocupação, o nome e o domicílio da pessoa a cujo serviço estiver o criado, ou for destinado, assinatura do escrivão de paz, bem como o nome do pai, mãe, tutor ou curador do criado, quando este for menor.

Artigo 164. Ninguém poderá tomar a seu serviço criados de que trata o artigo 161, que não estejam inscritos no registro de que trata o artigo antecedente.

Artigo 165. A pessoa que tomar um criado ou camarada, deverá escrever na caderneta o seu contrato, e no caso de despedi-los, deverá motivar a despedida.

Artigo 166. O contrato será organizado pelo contratador, segundo o modelo aprovado pela câmara.

§ 1º O contrato será assinado pelos contratantes, assinado a rogo, com duas testemunhas, no caso de um deles ou ambos não saberem escrever.

§ 2º O contrato poderá ser feito por tempo indeterminado ou não, mas será em qualquer caso registrado no livro de que trata o artigo 162.

Artigo 167. O criado ou camarada que deixar o serviço de seu patrão, deverá, dentro de 48 horas, apresentar sua caderneta ao escrivão de paz, para ser transcrita no livro de que trata o artigo 162, a declaração de que trata o artigo 165.

Artigo 168. No caso de perda justificada da caderneta, o criado deverá apresentar nova e o escrivão transcreverá na mesma tudo o que acerca do criado ou camarada constar do livro do certificado.

Artigo 169. Nenhum criado que tenha ajustado seu serviço por tempo indeterminado, poderá abandonar a casa de seu patrão, sem prévio aviso de 8 dias, exceto por motivo justo.

Artigo 170. São motivos justos:

§ 1º Enfermidade que impossibilite o criado para o serviço;

§ 2º Maus tratos físicos da parte do patrão, ou de pessoas de sua família.

Artigo 171. Nenhum patrão que tenha contratado criado por tempo indeterminado, poderá despedi-lo, sem prévio aviso de 8 dias, exceto havendo causa justa.

Artigo 172. São causas justas:

§ 1º Enfermidade que prive o criado fazer o seu serviço exceto nas moléstias agudas;

§ 2º Embriaguez;

§ 3º Recusa ou imperícia para o serviço;

§ 4º Negligência ou pouco asseio;

§ 5º Injúrias ou calúnia, e qualquer ofensa criminosa feita ao patrão ou pessoa de sua família;

§ 6º Praticar atos imorais;

§ 7º Infidelidade;

§ 8º Ser causa de desordens na família, provocando intrigas.

Artigo 173. São deveres do criado ou camarada:

§ 1º Obedecer às ordens que receber de seus patrões, manifestando boa vontade e diligência.

§ 2º Zelar os interesses de seus patrões, evitando quanto possível causar-lhes danos ou prejuízos.

Artigo 174. São deveres dos patrões:

§ 1º Tratar bem o criado ou camarada, e, se for convencionado no ato do contrato, fornecer-lhe alimento e habitação.

§ 2º Fazer tratar os criados ou camaradas, se adoecerem, por conta dos salários vencidos ou por vencer, no caso de moléstias agudas, não excedendo estas de 30 dias.

Artigo 175. O patrão que, sem causa justa, despedir qualquer criado ou camarada, sem o prévio aviso de que trata o artigo 171, pagará ao mesmo o que faltar para completar o tempo de ser contratado.

Artigo 176. O patrão poderá descontar dos salários do criado ou camarada o valor dos danos que estes causarem por culpa leve ou negligência, salvo, porém, ao criado o direito de justificar-se, provando sua inocência, perante o juiz de paz, para reaver o que injustamente for deduzido de seus salários.

Artigo 177. O serviço dos menores só poderá ser descontado por meio dos pais dos mesmos ou dos tutores ou pessoas

responsáveis que garantam o cumprimento dos respectivos contratos.

Artigo 178. Aos infratores dos artigos antecedentes se imporá a multa de 10$000 e 25$000 na reincidência.

Artigo 179. Os órfãos que pelo juiz competente forem dados à soldada, ficam isentos das disposições deste regulamento.

Artigo 180. Além das penas do código criminal em que incorrerem, os criados ou camaradas que falsificarem os seus atestados e os que não apresentarem a caderneta, pagarão a multa de 8$000.

Artigo 181. Os livros para os registros dos criados ou camaradas serão rubricados pelo presidente da câmara e por esta fornecidos.

Artigo 182. Aos inspetores de quarteirão compete a fiscalização do presente regulamento ou a qualquer vereador ou empregado da câmara, levando ao conhecimento do presidente desta qualquer infração, a fim de serem tomadas as devidas providências.

Artigo 183. A caderneta será fornecida pelos criados ou camaradas, e os escrivães de paz cobrarão por cada inscrição de contrato 1$000 e por cada registro 200 réis cobrando o contado que lhe competir por lei pelas certidões que passar.

Os autores, repetindo o texto da lei e os comentaristas antigos, que comparavam a ampla autoridade judiciária dos municípios coloniais com a situação posterior, costumam acentuar demasiado o caráter restritivo do "meramente administrativo" do artigo 1º da lei de 1 de outubro de 1828. Com isto exagera-se a condição real do instituto da "tutela" afinal, a fiscalização do legislativo provincial sobre os municípios, assim como os presidentes de províncias eram agentes fiscais do governo central junto às assembleias provinciais e o Imperador a "suprema inspeção" da nação sobre o governo...

Com o correr dos tempos, acentuar-se-ia a redução da autonomia das câmaras. Um dos golpes de morte foi a separação entre as funções deliberativas e executivas, reduzindo as câmaras à condição de corporações meramente deliberativas, registrando-se a presença de importante corrente que advoga a nomeação dos prefeitos pelo governo.

Por último, a República teve oportunidade de conhecer largos períodos em que o próprio funcionamento das câmaras foi suspenso.

Na atualidade, o seu raio de ação é insignificante, e as funções fiscalizadoras da "tutela" se exercem por meio da magistratura administrativa do Tribunal de Contas.

Notas

1 Orlando M. Carvalho, *Política do município*, Rio, 1944, p. 54.

2 Tavares Bastos e outros lamentavam a uniformidade da legislação municipal, presa à lei orgânica de 1828, cuja manutenção vigiava zelosamente o Conselho de Estado, bloqueando certas aventuras mais ousadas por parte das assembleias de províncias. Um estudo mais atento do problema desmentiria a critica de Tavares Bastos, pois dentro dos amplos quadros da lei de 19 de outubro de 1828 cada município se organizava a seu modo. Não existiam dois iguais. No campo das "posturas", variava-se ao infinito. Daremos a título de amostra o sumário de duas, aprovadas na mesma ocasião, e que apresentam uma total variedade de disposições.

Pela Resolução 3262, de 12 de julho de 1876, a Assembleia de Minas aprovou as Posturas da Câmara de Rio Novo, com a seguinte subdivisão:

(Primeira Parte)

Título I – Disposições gerais.

Título II – Empregados municipais e disposições relativas.

Título III – Dos meios para a efetividade das disposições e posturas neste município.

(Segunda Parte)

Titulo I – Saúde Pública.

Cap. I – Dos cemitérios públicos e particulares, condução, enterramentos, exumação, encomendação e exame dos corpos.

Cap. 2 – Dos médicos, boticários e venda de remédios.

Cap. 3 – Do esgotamento de pântanos, águas infetas, e saída de águas de chuvas e nascidas.

Cap. 4 – Da economia e asseio dos currais, matadouros e açougues públicos ou talhos.

Cap. 5 – Da colocação de curtumes e de quaisquer fábricas ou manufaturas que possam alterar ou corromper a salubridade da atmosfera. Dos depósitos de imundícies.

Cap. 6 – Dos diferentes objetos que corrompem a atmosfera e prejudicam a saúde pública e das moléstias contagiosas.

Cap. 7 – Da vacina.

Titulo II – Polícia.

Cap. 8 – Do alinhamento, nivelamento e elegância dos edifícios para o aformoseamento das praças públicas e ruas, reparos de obras públicas.

Cap. 9 – Das estradas, caminhos públicos e polícia rural. Estradas públicas.

Cap. 10 – (Disposições sobre animais).

Cap. 11 – Dos tiros, danças estrepitosas, voz crias nas ruas e obscenidades contra a moral pública.

Cap. 12 – Polícia do mercado, casas de negócios, aferição e fábrica de pólvora ou de fogos artificiais.

Cap. 13 – Abuso da propriedade alheia e comércio com escravos ou pessoas suspeitas.

Cap. 14 – Polícia interna das povoações.

Cap. 15 – Dos tapumes e divisas.

Cap. 16 – De dano de animais nas plantações.

Cap. 17 – Das servidões.

Cap. 18 – Impostos, aferições, registro de título na secretaria.

Título III – Renda municipal.

Pela Resolução nº 2369, de 12 de agosto de 1876, a assembleia mineira aprovou as "Posturas" de Paracatu, assim discriminadas:

Cap. 1 – (Disposições gerais).

Cap. 2 – Da limpeza e salubridade pública.

Cap. 3 – Do alinhamento e concessão de terrenos.

Cap. 4 – Dos pesos e medidas.

Cap. 5 – Aqueduto, encanamento de chafariz e encanamento e concessões de águas públicas.

Cap. 6 – Da comodidade, segurança, sossego da povoação e do município.

Cap. 7 – Da indústria agrícola e pastoril.

Cap. 8 – Sobre educação e socorro a expostos.

Cap. 9. – Sobre escolas de primeiras letras.

Cap. 10 – Sobre obras públicas.

Cap. 11 – Sobre a praça do mercado.

Cap. 12 – Sobre os bens do evento e sua arrecadação.

Cap. 13 – Das rendas da câmara e sua arrecadação.

3 Ibidem, p. 70. – Assinale-se (loc. cit.) interessante projeto do Cons. Paulino de Sousa.

4 *À margem da história da República*, Rio, 1946, p. 244-245.

5 O paradoxo da Constituição de 1946 está no fato de que, em seu municipalismo incontestável, adotou uma discriminação de rendas desfavoráveis aos estados, o que, afinal, não resultou em aumento, e, sim, em dispersão dos dinheiros públicos aplicados no interior.

6 Ver em Orlando M. Carvalho, op. cit., p. 55 e seguintes, uma exata configuração do fenômeno. Também Vitor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto* (Rio, 1949, p. 47).

7 Ver, mais adiante, Capítulo IV, § 3, da II parte do presente ensaio. Sobre a inspeção ou tutela, o Cap. XVII desta II parte.

Assim define Cortines Laxe o instituto da "tutela" em lace das necessidades de autonomia municipal: "Entre as municipalidades e o poder central deve haver um laço de subordinação, tanto quanto deste para manter a harmonia necessária entre todos os poderes do Estado...". "Liberdade nos atos de pura e simples administração; dependência tanto quanto era necessária para prender as municipalidades ao corpo social como órgão dele..." (*Regimento das câmaras municipais*, Rio, 1885, p. XXIII).

8 Leia-se com proveito *Política do município*, p. 65 e seguintes, e *Coronelismo, enxada e voto*, p. 102-105.

9 Op. cit., p. 67.

10 Op. cit., p. 65.

11 Nos Capítulos XIV e XV desta II parte outros detalhes.

12 O Sr. Vítor Nunes Leal oferece-nos um lúcido e satisfatório resumo da matéria, em seu ensaio sobre o "Coronelismo", principalmente nos Capítulos II, III e IV.

13 Cortines Laxe considerava que uma coleção de "posturas" municipais forneceria, verdadeiramente, as bases de uma história da civilização brasileira. Não sendo este o nosso objetivo, transcreveremos, apenas, alguns trechos significativos, como ilustração a alguns dispositivos da lei de 19 de outubro de 1828.

"É proibido a escravos, a moços menores de 20 anos toda qualidade de jogo em casas públicas, que tenham obtido licença, ou sem ela, casa de negócio ou lugar público"

(Posturas da Vila de Patos, aprovadas pela resolução 2367, de 12 de julho de 1876, artigo 77).

Outras proibições da Vila de Patos:

"Espancar animais mansos, cortar-lhes as crinas, orelhas ou cauda, ou maltratá-los só por mal fazer" (art. 133, § 1º); "riscar paredes, muros ou portas" (art. 133, § 2º); "jogar entrudo nas ruas e praças"... "excetuado o entrudo com laranjas artificiais contendo águas perfumadas" (art. 114); "permanência de escravos que não estiverem a serviço nas casas de bebidas ou à noite pelas ruas, a venda de bebidas a pessoas armadas 'ou já espiritualizadas', assim como algazarras em casas de bebidas" (art. 115 e 116).

14 "Em tempo de fome serão obrigados os condutores e vendedores de gêneros de primeira necessidade da vida, a conduzi-los aos lugares designados em editais da câmara, e ali venderão ao povo pelo preço que livremente fixarem" (art. 148 das posturas da Vila de Patos).

Confira-se o artigo 129 das posturas de Rio Novo (aprovadas pela Resolução 2368, da mesma data):

"Todos os que se dirigirem à cidade e povoações com carregações de quaisquer gêneros, não os poderão vender por atacado, sendo os gêneros, dos chamados de primeira necessidade, como toucinho, feijão, arroz, açúcar, rapadura, farinha, fubá, milho e azeite, senão depois de passadas duas horas de exposição no mercado, ou lugar indicado pela câmara para servir provisoriamente como tal, sendo a entrada de gêneros para o mercado, anunciada por 5 badaladas no sino da igreja mais próxima, ao lugar da venda, que será feita sob vigilância do fiscal, que não poderá afixar os preços que dependem da oferta e consumo dos gêneros".

"É obrigado cada fazendeiro ou lavrador a plantar por cada quarta de milho cem covas de mandioca" (art. 123 das posturas da Vila de Patos).

15 "É proibido: § 1º Fingir-se inspirado por potências invisíveis ou predizer coisas tristes ou alegres, com exageração das quais cause dano ou prejuízo a alguém; § 2º Inculcar-se curador de moléstias ou enfermidades por meio de feitiços, orações, acionados ou gestos" (art. 78 das posturas da Vila de Patos).

Outras proibições interessantes ainda da Vila de Patos: lançar fogo nos campos próprios, sem avisar aos vizinhos e sem fazer aceiros (art. 90); correr a galope nas ruas e praças, sem motivo de serviço público (art. 91).

"É proibido a qualquer pessoa cercar ou tornar de seu uso exclusivo qualquer parte de um terreno que de longo tempo pertença ao uso público ou aos moradores em comum" (art. 137).

Os artigos 149 e 150 vedavam duas formas de rescisão de contrato de trabalho; pelo primeiro, proibia-se a retenção de ferramentas ou objetos de propriedade de trabalhadores, sob alegação de haverem recebido salário adiantado e não prestado o serviço; pelo segundo, fixavam-se as penalidades que caiam sobre os trabalhadores que deixassem de cumprir as suas obrigações, já tendo recebido parcial, ou totalmente, o salário...

"É proibido nos meses de agosto, setembro, outubro e novembro matar-se perdizes e codornizes; emas, seriemas, e urubus em qualquer tempo" (art. 136).

CAPÍTULO XXI
A ARISTOCRACIA

1. Generalidades

A formação de classes dirigentes constitui um processo natural de "peneiramento" social, que ocorre, inevitavelmente, em todas as formas de organização, em virtude do movimento de diferenciação funcional especializadora que orienta de um modo geral o desenvolvimento das sociedades. A bibliografia existente sobre a matéria, além de suas vastas proporções, é antiga e conhecida; não há muito que citar a respeito. Trata-se de um verdadeiro lugar-comum sociológico, o de que a divisão do trabalho e a sucessão hereditária das posições adquiridas (fato este que ocorre sempre que não surge uma interferência contrária expressa) estabelecem automaticamente as condições necessárias para o aparecimento de uma classe dirigente política (ou econômica, ou meramente social). Mesmo onde não encontramos a sucessão hereditária das posições adquiridas, assistimos à formação de um escol, de um grupo que se considera "escolhido" e que assume a direção do poder e dirige a marcha dos acontecimentos. Não há, parece-nos, afirmação mais enfática e convicta de aristocratismo do que o conhecido *slogan*: "O Partido Comunista, a parte mais consciente e esclarecida do proletariado, vanguarda do povo"... Os comunistas se consideram na "linha da história" e coautores do futuro.

O fato é que, mui prosaicamente, devemos reconhecer que nenhum sistema político pode sobreviver se não possui uma categoria de auxiliares e de um sustentáculo social, político e econômico.

Ora, o Império não dispensaria a existência de uma nobreza, de uma classe dirigente. A discussão tradicional deste ponto de nossa história, porém, não tem sido colocada de um modo completamente aceitável.

Principalmente graças à existência de muitas espécies de aristocracia: militar, econômica, política, social. E muitos tipos de organização – o feudalismo (organização do poder privado, – combinado com a ordem militar e o patrimonialismo), a burocracia, o partido político e outros. Temos, além disto, a nobreza como classe,

produto de seleção e que surge com o desenvolvimento social, e a nobreza como organização, que se pode instituir.

No concernente à organização da sociedade imperial tivemos os seguintes tipos de aristocracia, que estudaremos a seguir: *a Guarda Nacional*; *as ordens honoríficas*; *os títulos*; o *Conselho de Estado* e o *Senado*. Todas exercendo a sua função específica, com maior ou menor êxito, cada uma cumprindo o seu destino histórico.

2. O feudalismo agrário

A sobrevivência de certas instituições através dos tempos, não obstante todas as boas intenções do legislador, comprova, de modo mais amplo e cabal, a existência de configurações e estruturas sociais, cuja ausência dos códigos não significa sua exclusão do mundo dos fatos. A verdade é que tivemos uma classe dominante política, social e econômica, organizada em forma de feudalismo, isto é, a estruturação do poder privado, em função da propriedade territorial e da ordem militar. Tivemos, e temos. Vítor Nunes Leal, em estudo dedicado à análise dos processos e das formas de constituição da aristocracia feudal brasileira, fez-lhe a etiologia de modo lapidar: "a rarefação do poder público em nosso país contribui muito para preservar a ascendência dos 'coronéis', já que, por esse motivo, estão em condições de exercer, extraoficialmente, grande número de funções do Estado em relação aos seus dependentes".[1]

São elementos essenciais do "coronelismo", principalmente os seguintes: rarefação do poder público, permitindo o aparecimento do poder privado; organização primitiva da propriedade territorial em bases economicamente fracas, com a formação das condições próprias do feudalismo (paternalismo do senhor de terras mais poderoso e submissão dos dependentes); controle dos centros de ação política local pelos senhores das terras e, virtualmente, dos homens.[2]

A esta sociedade, feudal em seus aspectos econômicos, como em suas consequências políticas, as velhas "Ordenanças" e depois a Guarda Nacional vieram dar configuração militar adequada. E as câmaras municipais ofereceram o meio apropriado para o seu florescimento e sua vontade de dominação.

Não estudaremos aqui esse interessante fenômeno senão em seus aspectos mais ligados à vida social e política do Império, e em linhas gerais, não obstante a sua magnífica influência histórica. Naturalmente deixaremos de parte sua presença no regime republicano, que lhe aboliu os quadros externos institucionais, mas assegurou-lhe o predomínio político.

O "coronelismo" que Nunes Leal considera um fenômeno predominantemente republicano,[3] surgiu de um estado de rarefação do poder público, permitindo a formação de um poder privado destinado, a exercer ampla ação política, por vários motivos entre os quais a pobreza e a indiferença dos dependentes. Trata-se de um sistema essencialmente "governista", e funda-se numa relação de compromisso entre os lideres políticos (que necessitam de votos e votos da massa rural que segue os "coronéis", pois não possui meios e vontade de votar por si) e os coronéis que necessitam do apoio do governo para manter a sua posição, o seu "prestígio", isto é, as boas graças dos senhores da situação.[4]

No Império, o sistema não adquirira a solidez que a República lhe ofereceria, pois as alternativas de situações provocadas pela "gangorra" imperial tomavam muito precária a estabilidade das facções políticas, impedindo as oligarquias que prosperariam livremente depois de 1889, em virtude da eletividade dos governos: os "coronéis" apoiavam os governadores e estes os presidentes, que garantiam os governadores e, estes, os "coronéis". Seria uma repetição do "sorites" de Nabuco, com a diferença, muito importante, de que, agora, o mecanismo só funcionava para um partido. No Império, os "coronéis" se dividiam em duas facções que se entrosavam nos quadros dos dois partidos tradicionais e não havia monopólio da política. Na República, invariáveis os quadros políticos, passou a imperar o monopólio de um dos grupos.[5]

Do ponto de vista estritamente social, o Sr. Oliveira Viana traça-nos um quadro muito exato do fenômeno do feudalismo agrário no Brasil ao qual a Guarda Nacional viria a dar a configuração militar, hierárquica e estética apropriada: a formação aristocrática e feudal do Império seria, antes, a Guarda Nacional, e não a nobreza titular, nitidamente democrática.

> No Império, os postos de oficiais da Guarda Nacional eram dignidades locais tão altas como o eram, na Colônia, a de Juiz de Fora ou a de "capitão-mor regente" – e constituíam

> uma nobreza local da mais subida qualificação. O título de "coronel" ou "tenente coronel", que a República desvalorizou vulgarizando o, era a mais alta distinção conferida a um fazendeiro do município. O modesto título de "alferes" só era dado a homens de peso e autoridade local.
>
> É claro que toda essa massa de gente mais ou menos influente arregimentava-se, em regra, no partido do comandante e ia acrescer o "clã eleitoral" deste com toda a cópia dos seus dependentes. Era esta justamente a função política da Guarda Nacional: permitir ao senhor mais rico ou mais poderoso (...) impor-se aos demais clãs feudais e senhoriais pelo princípio da disciplina e obediência militar e também por esse aliciamento espontâneo, que o comando militarizado naturalmente suscita. Na verdade, foi a Guarda Nacional um dos fatores que mais concorreram para a fusão in loco dos antigos clãs feudais e parentais na unidade do "clã eleitoral" (...) que era tuna organização de base mais ampla do que a do clã feudal e do clã parental – porque *municipal* e não mais *dominical* ou *latifundiária*.[6]

Mais adiante assinala Oliveira Viana que a rotatividade das situações políticas dava força aos clãs políticos rivais, pela certeza de que o ostracismo seria limitado. Do contrário toda a massa se agruparia em torno de um dos chefes que passaria a dono inconteste da situação.[7]

E que haveria de extraordinário nisto? Estrutura agrária e latifundiária, economia dispersa e rarefeita, baixo nível econômico; com estas premissas, a conclusão não poderia ser outra.

No concernente às suas repercussões no Império, o propalado "governismo" dos coronéis, de sabor nitidamente feudal (o Sr. Nunes Leal incontadas vezes repete a palavra "compromisso" ao descrever o fenômeno), teria aspecto singular: era um governismo a dois, funcionando alternadamente: *hodie mihi*, *cras tibi*...

3. Os títulos de nobreza

Em geral, quando os autores mencionam a aristocracia imperial referem-se logo à nobreza titular, e fazem-no para demonstrar a inexistência de uma verdadeira aristocracia, no sentido tradicional da palavra, ou dentro dos quadros habituais e conhecidos da velha

fidalguia europeia. Não há que repetir os velhos e conhecidos lugares-comuns: a falta de conteúdo e significação de nossa nobiliarquia, a sua vacuidade... Aliás, poderíamos distribuir os pontos de vista em três grupos: os de ordem científica (o reconhecimento da carência de uma fidalguia titular tradicional); os de ordem polêmica (a crítica aos nossos recentes pergaminhos, posição que encontramos largamente difundida entre autores de tendência mais ou menos radical e cujos argumentos são facilmente encontradiços sob a pena de Rui Barbosa); os de ordem crítica (aqueles autores que atribuem à ausência de uma nobreza autêntica a falta de base do regime).

Na realidade, toda esta maneira tradicional de ver o problema carece de fundamento. Vamos analisar a questão segundo dois ângulos: o da nobreza como categoria social e o do verdadeiro significado dos títulos.

A natureza da instituição em que consistiu verdadeiramente a nobreza hereditária do Brasil, acabamos de tratar no § 2 do presente capítulo, quando estudamos o "coronelismo". O que nem todos os tratadistas, comentaristas, críticos e políticos sentiram com perfeita nitidez é que a carência de uma casta "nobre", em lugar de contradizer, correspondia a uma perfeita coerência entre o sistema político e a organização social. O Império, conscientemente, não foi um governo de casta: procurava, juridicamente, ser a organização política de toda a comunidade, e não o instrumento de domínio de uma classe sobre as outras. Estava, aliás, dentro de uma posição muito comum na história e que Simmel considera inerente ao regime monárquico.[8] Isto com relação aos fins expressos e claros: aconteceu, na prática, o que ocorre em geral, e principalmente, com todos os regimes que procuram realizar uma "sociedade sem classes"; dentro de toda formulação concreta do princípio igualitarista existe uma afirmação oculta de aspirações sociais definidas, prenhes, muitas vezes, de perigos funestos. São "estes ídolos do conhecimento de si mesmo" de que nos fala Max Scheler, destas tremendas ilusões da vida e da ação...

Mas, dentro das intenções e dos motivos conscientes da política, procurava-se o estabelecimento de um regime de liberdade e de igualdade de possibilidades para o maior número e que permitisse, sem choques, um progressivo desenvolvimento das garantias efetivas de liberdade e de igualdade. Os exemplos da abolição e da

legislação eleitoral mostram muito bem o que se pretendia: ninguém poderá negar a sincera boa vontade dos estadistas imperiais. E, se uma análise profunda dos móveis ocultos da sua ação política mostrar os sofismas subjacentes às leis e costumes, devemos concordar que ninguém é responsável por aquelas atitudes que somente a psicanálise descobre...

Quanto aos títulos de nobreza, tão criticados às vezes – e Heitor Lira dá-nos um curioso e vivo capítulo sobre tal assunto em sua *História de D. Pedro II*[9] – devemos considerar em primeiro lugar que o mundo estava no século XIX, e assistia ao fim da nobreza titulada e de caráter feudal. E ainda não se tinha ideia muito nítida sobre o que se deveria fazer, para o futuro, com tais restos feudais, que os ingleses conservam por força de seu hábito de conservar tudo o que não se apresenta como declaradamente nocivo e, apenas, tornou-se inútil. Mas os títulos possuíam uma razão de ser positiva e hoje, na Inglaterra, continuam a existir com esta finalidade: valiam como demonstração pública do reconhecimento da sociedade aos bons serviços de um cidadão. Se alguém, por um motivo ou por outro, conseguiu sobressair do vulgo, superando a existência quotidiana e anônima, então, o governo, em nome da coletividade, galardoa publicamente os serviços prestados, dando-lhe um título, um novo nome, que simbolizará, sempre, a sua elevação, a sua "promoção" a pessoa de destaque social; não mais um José Maria qualquer, mas o visconde de Rio Branco. Lembremo-nos do significado que possui o nome e das elevadas e profundas ressonâncias que possuem expressões como "adquirir um nome", "ganhar nomeada", etc. O homem célebre, o homem "importante", o homem que passou à história, é um indivíduo cujo nome todos conhecem: o título de nobreza viria consagrar, dar ênfase, fixar esta situação nova. Seria portanto uma nobreza individualista: não constituía uma classe, mas um processo de solenizar os serviços prestados pelos indivíduos e um meio de significar, de caracterizar, de assinalar o apreço público a alguém que tenha, de qualquer modo, ultrapassado a rotina de todos os dias, e deixando de pertencer ao vulgo anônimo, se tornasse "nobre", conhecido e de posição. Pouco sentido haverá na transformação dos títulos em patrimônio familiar hereditário, mas, em tal caso, significaria o reconhecimento, na pessoa dos descendentes, dos serviços prestados pelos antepassados.

Nesta questão, temos, ainda, alguns aspectos positivos a considerar.

Os homens em geral são vaidosos quanto ao nome, tanto assim que ninguém tolera que se lhe modifique, esqueça ou confunda o seu. Daí possuir um significado sociológico real a concessão de títulos. Somente por uma questão de princípios políticos ou ideológicos definidos, expressos, ou por amor próprio e orgulho do nome de família, como aconteceu mais de uma vez, é que se rejeitam os títulos.

Há mais: a política, em geral, e no Brasil muito particularmente, não constitui ocupação de anjos, nem atividade própria de serafins, mas um triste ofício humano, sujeito a muitas tentações, e às mais prosaicas e terrenas contingências. E como, na verdade, os homens se pagam, alegremente, com satisfações à sua vaidade e a seu desejo de consideração social (e isto é tão importante que os psiquiatras julgam sinal de saúde mental deficiente o desinteresse pela própria reputação), os títulos de nobreza exercem uma ação sublimadora com relação às tendências menos "nobres" da atividade política. E podem satisfazer ambições que, de outro modo, procurarão objetivos pecuniários concretos.

Como argumento final, convém reconhecer que os títulos e os brasões exercem útil e positiva ação no que diz respeito à obtenção destes elementos de variedade, pitoresco e colorido necessários à vida social. Ninguém, jamais, poderá desprezar o valor e a importância dos elementos simbólicos e rituais, nem ignorar que na organização das coletividades devemos considerar, igualmente, os elementos de ordem estética.

Os títulos ("cartas de mercê") eram, pelo § 11, do artigo 102 da Constituição, atribuição do Poder Executivo e concedidos, "em recompensa a serviços feitos ao Estado", dependendo de aprovação da Assembleia nos casos de mercês pecuniárias. Temos aqui duas sábias restrições: sendo atribuição do Executivo, não ficariam ao *bon plaisir* do monarca, com as consequências desagradáveis de que a história do Absolutismo está repleta (e que se verificaram no Primeiro Reinado, já que não se estabelecera ainda, de modo nítido, o princípio da responsabilidade dos ministros perante o Parlamento).[10] E como o Imperador tinha "ampla inspeção" sobre os atos do gabinete, a recíproca seria verdadeira: evitava-se o perigo de ministros concedendo títulos a granel, o que, aliás, se daria

na Inglaterra, escândalo revelado por Chesterton e seus companheiros.[11] A segunda restrição diz respeito às mercês pecuniárias, e é óbvia. Segundo Heitor Lira, D. Pedro II "era geralmente cioso dessas concessões e não deixava que os ministros, por amizade ou interesse político, se excedessem na distribuição dos títulos".[12] Trata-se, dissemos, de uma disposição sábia, que limitava, um pelo outro, o poder dos ministros e o do Imperador.

Nunca foi numerosa a nobreza imperial, e são exageradíssimos os protestos indignados de Rui em editoriais como o intitulado "Estamos Todos Marqueses". No referido comentário, o polemista do *Diário de Notícias* informa que, marqueses, de fato, existiam, apenas, sete, e não passava de dez o número de condes. Mesmo contando com as viúvas (o que, afinal, não tem sentido) Rui conseguiu apenas meio milhar de titulares para uma população de cerca de 12 milhões de habitantes. Segundo Heitor Lira, os números reais, ao findar o regime, eram: 7 marqueses, 10 condes, 54 viscondes e 316 barões.[13]

As cartas de mercê não eram gratuitas; o Tesouro cobrava uma taxa, variável conforme os títulos e elevada. A tabela, citada por Heitor Lira, é a seguinte: barão, 300$000; visconde sem grandeza, 400$000; visconde com grandeza, 600$000; conde, 600$000; marquês, 800$000; duque, um conto de réis. Isto, com o câmbio a 27, não era coisa de somenos. Quer dizer: um processo de recompensar e homenagear aos cidadãos desacompanhado das "compensações" pecuniárias que se tornaram comuns depois, e ainda fonte de renda para o Tesouro...

4. As ordens honoríficas

Depois de todo um século de descrédito, durante o qual tudo se fez para que se tornassem ridículas, inúteis e contrárias ao espírito democrático dos tempos, as ordens honorificas conheceram, a partir do segundo quartel do século XX, um brilho novo e renascido, situação para a qual muito contribuiu o singular prestígio que na república proletária da Rússia soviética vieram a gozar tais distinções que, antes, passavam por abomináveis resíduos de um feudalismo decadente, que se obstinava teimosamente em não sair do palco da história. Rui Barbosa teve de esgotar a sua força dialética,

a sua cultura jurídica, seu talento de advogado, para, num parecer que se tornou célebre, demonstrar que não havia contradição entre o artigo 72, § 29 da Constituição de 1891 e a aceitação de veneras, aliás, inocentíssimas e republicaníssimas como a Legião de Honra. Mais tarde, Epitácio Pessoa se viu obrigado a dar minuciosas explicações ao Congresso acerca de condecorações estrangeiras, pois brasileiras não as havia na República. Muitos políticos sofreram ameaças de cassação de mandatos eletivos pela perda de direitos políticos em virtude de aceitação de condecorações estrangeiras.[14]

É que, de um modo geral, se tinha o uso de distinções honoríficas por incompatível com o princípio da igualdade democrática.

Mas, como demonstra o renascido prestígio das condecorações, uma observação imparcial dos fatos mostra-nos que existe, na realidade, uma aspiração natural subjacente ao emprego das distinções honoríficas, as quais não ofendem em absoluto o princípio da igualdade democrática. E se o fizessem, que diríamos das diferenciações de fortuna, que atingem a realidades de valor muito mais positivo e efetivo, e não unicamente simbólico, e que, nunca, se tiveram, muito publicamente, como obstáculos à livre organização do sistema da igualdade “perante a lei”?[15]

Além disto, as comendas representam, como os títulos, um processo de remunerar serviços prestados ao Estado, que, além de nada custar, é rendoso. E em cuja ausência surgiram outras formas, bem mais onerosas e pesadas ao Tesouro...

O Império possuiu seis ordens honorificas, em dois grupos de três: as antigas ordens de cavalaria portuguesas e as de criação de D. Pedro I.

No que diz respeito às primeiras, verificou-se entre nós o mesmo fenômeno comum a toda a Europa: a transformação das antigas ordens de cavalaria, de corporações hibridamente monásticas e militares, em meras condecorações. No concernente a Portugal houve uma fase intermediária, em que as comendas se faziam acompanhar de “tenças”, isto é, de recompensas pecuniárias tiradas dos fundos financeiros das ordens. E até à Independência permanecia o ritual de *adoubement*, de caráter religioso.

Depois da separação entre o Brasil e Portugal surgiu um período confuso, que durou vinte anos. É que D. Pedro I continuou a conceder as antigas ordens religiosas portuguesas, sem que se definisse a rigor qual o título de tal poder. O assunto faz parte do

capítulo mais difícil de nossa história, qual seja o da exata configuração dos poderes atribuídos ao chefe de Estado brasileiro no que concerne aos temas de administração eclesiástica. Deficiências de conhecimentos históricos, conjuntamente com as variações nas doutrinas, permitiram o estabelecimento de posições, que passavam por normais e regulares, e eram, muitas vezes, contraditórias em extremo. Sobre a intricada matéria, vigoravam nas alturas da Independência quatro doutrinas simultaneamente: a) o rei de Portugal, não na qualidade de soberano, mas por uma investidura especial, era o senhor do Grão-Mestrado e do Padroado da Ordem de Cristo (e das outras, igualmente): todos os seus poderes em matéria de religião advinham desta concessão especial, reafirmada pela Igreja na bula *Praeclara Portugailiae*; b) o rei de Portugal exercia tais poderes como soberano; c) D. Pedro I, tornando-se Imperador do Brasil, *ipso facto*, adquirira todos os poderes inerentes à Coroa portuguesa com relação ao Brasil; d) a nação brasileira era livre de regular estas e outras matérias de maneira soberana e completa.

Na prática vigorava a quarta posição, cuja jurisprudência fui a vitoriosa no caso da bula *Praeclara Portugalliae*, rejeitada pelo Parlamento, que aprovou um parecer (que Cândido Mendes consideraria insolente), contra o voto vencido de D. Marcos Antônio de Sousa, bispo do Maranhão.

Entre os signatários do parecer vitorioso na sessão da Câmara dos Deputados de 16 de outubro de 1827, incluía-se nada mais, nada menos, que o padre Feijó. Cândido Mendes diz desse documento: "que é um repetido insulto, dirigido à Santa Sé, por filhos da Igreja que acintosamente renegavam do seu batismo, e do juramento que prestavam como deputados da nação e faltavam, como cavalheiros, às mais triviais regras de civilidade e cortesia".[16] (Outros signatários: Vergueiro, Vasconcelos, Limpo de Abreu, Teixeira de Gouveia, Rainau, Rocha Franco e José Clemente Pereira, que foi o relator).

Assim, estabeleceu-se que não havia o padroado, que a Santa Sé não podia delegar poderes ao monarca brasileiro e que dos privilégios que possuíam os reis de Portugal, conservar-se-iam os que a lei brasileira permitisse.

Afinal, as lutas políticas do fim do reinado e o ambiente republicano da Regência adiaram a solução da pendência, pois os regentes não podiam conceder títulos e condecorações.

Pelo Decreto 321 de 19 de setembro de 1843, regulou-se definitivamente o assunto, com a transformação das três ordens portuguesas em condecorações puramente honorificas, já que a sua conservação como instituições religiosas tornara-se absolutamente sem sentido em consequência da Independência e da rejeição da bula *Praeclara Portugalliae*. A bem dizer foram extintas; em seu lugar criavam-se outras, iguais na denominação e inspiradas em suas insígnias.[17]

Eram as seguintes as ordens de cavalaria portuguesas mantidas no Brasil: Ordem de Nosso Senhor Jesus Cristo, Ordem de São Bento de Avis e Ordem de São Tiago da Espada, esta última de origem espanhola, e as outras duas intimamente ligadas à história militar e religiosa da monarquia portuguesa e de sua expansão além dos mares, sendo digno de referência que a Cruz da Ordem de Cristo se inclui entre os símbolos heráldicos da nação brasileira.

Pelo Decreto 321 as três antigas ordens passaram a ter a seguinte organização: destinar-se-iam a premiar benefícios ao Estado, e contariam, cada qual, 12 grã-cruzes, assim como cavaleiros e comendadores em número indeterminado. O Imperador seria o grão-mestre e o Príncipe Imperial comendador-mor. Conservavam os desenhos tradicionais, embora ligeiramente modificados. Destas, a de São Tiago (belas insígnias de cor roxa) não teria uso; a ordem de Cristo, em geral, se atribuía a magistrados e a de Avis era, especificamente, a condecoração militar e estava regulada em função de sua qualidade de mercê honorífica destinada a premiar os serviços prestados à defesa nacional.

No concernente às ordens puramente brasileiras, nascidas do senso estético de D. Pedro I, auxiliado por Debret, Pallière e outros artistas talentosos, temos os seguintes dados:

a) *Ordem Imperial do Cruzeiro*, destinada a solenizar a fundação do Império, criada em 1º de dezembro de 1822, e que marca a introdução da célebre constelação austral no conjunto do simbolismo heráldico, muito embora no caso vertente, em lugar da constelação, houvesse uma cruz de estreias representando as províncias; possuía cavaleiros em número ilimitado, duzentos oficiais efetivos e cento e cinquenta honorários, trinta dignitários efetivos e quinze honorários, oito grã-cruzes efetivos e quatro honorários; a cor da insígnia era o azul;

b) *Ordem de Pedro Primeiro, Fundador do Império*, instituída em 16 de abril de 1826, para recordar o reconhecimento da Independência por parte de Portugal: cor verde e motivos heráldicos ligados ao dragão antigo dos Braganças bela condecoração raramente concedida (Caxias e uns poucos príncipes seriam os únicos); constituía-se dos seguintes graus: cem cavaleiros, cinquenta comendadores e doze grã-cruzes;

c) *Ordem da Rosa*, romântica distinção, com insígnias girando em torno do simbolismo da rosa, e urna das mais formosas que já existiram em qualquer parte; criada em 17 de outubro de 1826, para solenizar o casamento do Imperador com D. Amélia de Leuchternberg; compunha-se dos seguintes graus: cavaleiros, oficiais e comendadores em número indeterminado, trinta e dois dignitários, dezesseis grandes dignitários, oito grã-cruzes efetivos e oito honorários (só os grã-cruzes efetivos possuíam o belo colar de rosas).

Assim como no caso dos títulos, pagava-se uma taxa quando se recebia uma destas distinções. (No caso da Ordem da Rosa tal remuneração em certa época tornar-se-ia muito cara: D. Pedro II concedia a sua insígnia a todos os fazendeiros que alforriassem seus escravos... Aliás, convém assinalar que jamais admitiu que qualquer das ordens fosse concedida a traficantes de escravos).

Era a seguinte a tabela de emolumentos vigente no fim do Império:

O regulamento do imposto do selo, baixado com o Decreto 7540 de 15 de novembro de 1879, aumentou a taxa anterior (de 1869) para os seguintes valores:

Grã-cruz de qualquer ordem	1:195$000
Grandes dignitários da Ordem da Rosa	950$000
Dignitário da Ordem Imperial do Cruzeiro e da Rosa	735$000
Comendador da Rosa	405$000
Oficial do Cruzeiro e da Rosa	405$000
Comendador das outras ordens	330$000
Cavaleiro de qualquer ordem	195$000

Havia, ainda, o selo pago pelas “cartas de condecorações“ no valor de 630$000 para os grã-cruzes, decrescendo para 500$000, 390$000, 280$000, 220$000, 180$000 e 110$000 na mesma ordem adotada.

5. Conselheiros e senadores

Havia, igualmente, a aristocracia política, distinta das demais. Constituíam-na dois interessantes e originais órgãos do Estado, a cujo estudo dedicamos, no lugar oportuno, o destaque merecido: o Senado e Conselho de Estado. Assim sendo, cuidaremos, aqui, de acentuar os aspectos principais de sua organização relativamente à função de instituições destinadas ao preparo e seleção de elites dirigentes.

No concernente ao singular e original Senado do Império, que hoje podemos considerar a mais interessante, coerente e adequada de todas as soluções para o problema da organização de uma segunda câmara, temos de considerar os seguintes pontos: Dava ao Poder Legislativo um órgão saído da vontade popular, mas que representava uma seleção de capacidade, pela “filtragem” que constituía a escolha imperial. E que, por seu caráter vitalício, tornava-se independente e isento de influências nascidas das contingências eleitorais: uma assembleia de homens sobre os quais não mais pesariam as preocupações de reeleição, os mesquinhos problemas de campanário, as injunções partidárias e a necessidade de captar as boas graças dos poderosos. Já estavam além da política e podiam legislar com isenção, trazendo, além disto, a cooperação de seu “saber de experiências feito”.[18]

Além desta vantagem inegável de dotar o Estado – principalmente o Poder Legislativo cujo caráter de órgão representativo torna-o sobremodo dependente das injunções partidárias, do espírito de facção, das influências regionalistas e das paixões políticas – com um órgão situado além dos partidos, outra há que constitui vantagem de excepcional relevo e cuja carência representa uma das falhas mais sérias do regime republicano: o aproveitamento dos homens de experiência que, após o exercício de cargos de primeira plana, se colocam, na situação atual, na triste conjuntura de terem de optar entre o ostracismo (que priva a nação de

seus bons serviços) e a competição com os mais novos, na luta pelos postos, competição em que se encontram em situação de evidente inferioridade, além de repugnante ao direito, que possuem os anciãos, de gozar do respeito e da veneração dos novos. A República não pode expulsar os velhos de seu seio, como queria Platão, da sua, com relação aos poetas.

Os liberais, combatendo a instituição do Senado vigente na Constituição de 25 de março, agiam por espírito de sistema, e nenhum benefício adviria de sua preocupação reformadora. Todos os historiadores modernos estão de acordo em reconhecer as vantagens e o extraordinário interesse do Senado do Império. Rui far-lhe-ia justiça em primeiro lugar.[19]

No que diz respeito ao Conselho de Estado, a situação é a mesma; muito combatido, e, mesmo, temporariamente extinto, o Conselho de Estado assumia ares rebarbativos perante certa posição liberal extremada. A necessidade de reformas em sua estrutura e de aperfeiçoamento, óbvia, não vem ao caso e, além disto, não punha em dúvida a sua importância e seu valor.

E se o Senado constituía uma aristocracia política (embora situada além dos partidos e da política estritamente partidária) o Conselho assumia antes o aspecto de aristocracia administrativa. Órgão último do Estado, ponto de convergência de todos os poderes, instituição que fazia com que o Imperador deixasse de ser o monarca individual para ser a pessoa jurídica da "Coroa", o Conselho era uma espécie de cérebro do Império. E a seus membros, por dever de ofício, competia discutir circunstancialmente as inúmeras questões que subiam à decisão imperial, desde as de rotina administrativa até às de maior transcendência política.[20]

A carta de conselho (mesmo o título de conselho puramente honorífico) sempre se teve, e com justa razão, como um verdadeiro diploma de competência e conhecimentos especializados em questões administrativas e políticas.[21]

6. A "Casa Imperial"

A passagem da monarquia feudal para a monarquia absoluta e para o Estado moderno provocou uma interessante evolução, no que concerne aos servidores do monarca, às pessoas que diretamente

lhe cumprem as ordens. No princípio não se distinguiam com nitidez as tarefas de administração dos bens patrimoniais do soberano das de administração de Estado, os servidores da "pessoa" do rei dos servidores da "função" real.[22] Bem entrada a Idade Média e ainda não se possuía uma noção rigorosa da distinção entre o poder soberano dos reis e o poder quase privado dos senhores feudais. A transformação da soberania real em nacional trazendo a complexidade das tarefas do Estado moderno possibilitou a primeira distinção: serviçais particulares do monarca e servidores da "república". E com o absolutismo, provocando a concepção ritualística e teatral da realeza, simultaneamente com a convicção de que, sendo o rei uma figura ímpar na sociedade, assistir-lhe seria grande honra, passamos a ter uma tríplice distribuição de cargos: "funcionários" do Estado, isto é, do soberano; servidores pessoais do monarca; criados em sentido corrente. "Os grandes cargos do Estado são, desde os primeiros tempos da monarquia, um anexo natural dos grandes cargos domésticos" (Montloisier).[23] Com a formação do Estado moderno e o aparecimento do sistema constitucional, a distinção tornou-se ainda mais nítida entre os funcionários públicos, sujeitos ao monarca de modo puramente formal; servidores honoríficos da pessoa real e os criados. Muitas funções públicas e outras de etiqueta guardam o selo feudal da vassalagem e do serviço doméstico, como ocorre, na Inglaterra, com certos cargos, o Chanceler do Exchequer, por exemplo. Aliás os ingleses encontraram uma solução sui generis: os cargos da Royal Household dependem, como o ministério, da confiança popular e mudam com os gabinetes, desde a famosa bedchamber question dos tempos da rainha Vitória. Com isto, tivemos o estranho paradoxo de ver no governo socialista de Attlee as figuras medievais de Lord Chamberlain (camareiro-mor), Lord Steward (mordomo-mor), Captain of the honourable Corps of Gentlemen-at-Arms, Captain of the King's Body-guard of the Yeomen of the Guard e cinco Lords-in-waiting.

Naturalmente o Império conheceu o mesmo fenômeno, e não seria Portugal, país de tradições monárquicas bem acentuadas, que desconhecesse o pitoresco séquito dos servidores da Coroa e do monarca. Não devemos, igualmente, estranhar que o complicado ritual e a minuciosa etiqueta da Corte de Lisboa acompanhasse a Família Real em sua transmigração ao Brasil. O ambiente meio selvático da América impediria, contudo, que a aclimatação da

etiqueta se fizesse muito frondosamente; alguma coisa, de fato, começou logo a desaparecer...

Os modos muito paternalistas da monarquia portuguesa acentuariam, com intensidade maior do que em outras partes, ao que parece, o caráter doméstico dos servidores da Coroa e do monarca. E na linguagem oficial e em certas atitudes não se distinguiam muito bem as funções e usava-se claramente a palavra, que já principiava a tornar-se chocante, de "criados". A própria Constituição assim se expressa, ao distinguir os criados de "galão dourado" dos de "galão branco", ao referir-se ao direito de voto... (artigo 92, § 3º). D. Pedro II, um pouco por efeito de mentalidade e, também, por economia (a sua dotação mal dava para as amplas esmolas e as despesas gerais), reduziu o número e as funções da Corte e aboliu a denominação de "criados" para as funções de aparato e de etiqueta, o que não impedia, porém, que ao aceitarem certos políticos de ideias "avançadas" o cargo de ministros escutassem o remoque: "afinal, vestiu a libré de S. Cristóvão"...

Quais as funções dos "oficiais-mores" e "menores" da "Imperial Câmara"?

Umas de aparato e outras efetivas. É que os governos em geral apreciam uma certa teatralidade e gostam de cercar-se de um *décor* apropriado à beleza e à majestade do poder. Ninguém ignora que a autoridade tanto se impõe por motivos de ordem psicológica (daí a função da propaganda nas ditaduras modernas) como pela força. Muito mais pela força psicológica do que pela força das armas. E há que se admitir a necessidade, para os governantes, de pessoas que lhes assistam de perto, para cumprir certas missões, entre particulares e públicas.

Em quatro categorias principais se distribuíam os componentes da Casa Imperial. Inicialmente vinham os "foros de fidalgos": os mais comuns entre nós, além dos titulares e altas personagens do Estado, eram os de "moços fidalgos". Depois os "oficiais-mores" da Casa Imperial, que exerciam funções de aparato e de etiqueta, assim como acompanhavam de perto a Família Imperial; escolhidos dentre pessoas de elevada categoria social, revezavam-se semanalmente na Corte, tanto que, em Petrópolis, construiu-se, junto ao Palácio Imperial, a "Casa dos Semanários", para a sua residência, e é hoje o Palácio Grão-Pará. Segundo Américo Jacobina Lacombe[24] esse revezamento dos "semanários" servia como

excelente processo de aproximação entre a Família Imperial e a sociedade, pois a Corte variando sempre, não ficavam os soberanos isolados do mundo... Em seguida vinham os "oficiais-menores" encarregados de funções administrativas definidas na Casa Imperial. Por último havia os empregados do Palácio e os criados propriamente ditos. As duas primeiras categorias, os "foros de fidalgos" e os "oficiais-mores", constituíam a Corte; as últimas (oficiais menores e empregados) as repartições da Casa Imperial.[25]

Em 1870, já bem simplificada, era a seguinte a organização da Casa Imperial: Não havia mais o "mordomo-mor"; ocupava seu lugar um dos camaristas em serviço, ou o mordomo da Casa Imperial, cujo título era "mordomo, guarda-joias e porteiro da Casa Imperial". Na Corte existiam os seguintes cargos de "oficiais-mores" e mais o foro de "moço fidalgo": 3 damas em serviço (da Imperatriz e das duas princesas); 10 damas sem exercício e 25 honorárias; 16 gentis-homens da Imperial Câmara; 3 ajudantes de campo do Imperador (Caxias, Itapagipe e Tamandaré); 30 veadores; 4 veadores honorários; o capelão-mor e o vice-capelão-mor (o bispo do Rio e o arcebispo da Baía respectivamente); 2 oficiais-mores titulares; o confessor de suas majestades (vago) e o de suas altezas; mais de 200 moços fidalgos (foro) em exercício; 3 damas de câmara honorárias; 3 açafatas sem exercício; 9 moços da Imperial Câmara da Guarda-Roupa; 9 moços da Imperial Câmara da Guarda-Roupa, honorários; 12 médicos efetivos da Imperial Câmara e 6 honorários; o cirurgião da Imperial Câmara; 29 moços da Imperial Câmara efetivos e 6 honorários; 7 pessoas condecoradas com as honras de oficiais menores da Casa Imperial e, por último, o mestre de música honorário...

Convém esclarecer que muitos dos possuidores de tais ofícios pertenciam a diversas classificações simultaneamente e, mesmo, com funções entre os "oficiais-menores". Outros residiam na Europa ou nas províncias. Sempre eram pessoas de alta projeção social e política. Entre os gentis-homens da Imperial Câmara contavamse o visconde de Abaeté, o marquês de Resende, o conde de Iguaçu; entre os veadores, havia: Caxias, Barroso, Bom Retiro, Penedo, Tamandaré e outros.

Depois, vinham as repartições da Casa Imperial, puramente administrativas (oficiais menores, empregados e criados): secretaria dos Filhamentos (para registro das fidalguias); mordomia (era

‘‘mordomo, guarda-joias e porteiro Imperial da Câmara”, em 1870, o conselheiro Nicolau Antônio Nogueira do Vale da Gama); arquivista, bibliotecários, almoxarifes, advogado (Perdigão Malheiro) e várias outras funções administrativas ou domésticas. Anotemos algumas, interessantes: “Mantearia” (fiel, “moços da manteeira” e “moços da prata”), porteiros da cana, reposteiros, o complicadíssimo pessoal das cavalariças, varredor (um, e honorário); a guarda dos archeiros (muito “numerosa”: 40 praças efetivas e outras tantas honorárias) e mais os serviços de assistência médica, hospitalar e espiritual ao pessoal todo. Melhor compreenderíamos as funções de toda esta gente se recordássemos que, nas festas da Igreja, nos feriados nacionais e nos dias festivos ou lutuosos da Família Imperial, a Corte devia comparecer para acompanhar o Imperador e a Imperatriz nas solenidades realizadas: missas, cortejos, procissões, beija-mãos e outras mais complicadas. Conforme a importância, eram dias de grande ou segunda gala, especificando-se, então, o traje e outras circunstâncias. Assim, na Quinta-Feira Santa, às 18,30, a Corte comparecia em Palácio para acompanhar Suas Majestades na visitação às igrejas.

Acreditamos que as atribuições de um “moço da Imperial Câmara da Guarda-Roupa” não fossem realmente exaustivas; mas isto de comparecer de fardão aos infinitos atos que se realizavam (os dias de gala ocorriam, em média, 4 ou 5 vezes ao mês), não seria divertido... Mas serviriam, igualmente, para a satisfação de muita vaidade, que, em caso contrário, não teria onde se aplicar.[26]

Em geral, tais “cargos”, ou ofícios, não eram empregos remunerados, à exceção dos oficiais menores e funcionários comuns dos paços, cujo número, aliás, tendia a diminuir, reduzindo-se aos serviços de necessidade óbvia, e comuns a qualquer residência oficial. Para os exercícios de 1862-1863, segundo documentos da Mordomia, gentilmente comunicados pelo Sr. Guilherme Auler, verifica-se que, dentre os oficiais-mores e funções de alta categoria, praticamente recebiam remuneração os médicos, as damas e açafatas da Imperatriz e princesas, a encarregada da educação das princesas (a condessa de Barral, que era a pessoa de melhor ordenado na Casa), os confessores e capelães. O orçamento, em geral, somente enumera as verbas referentes aos empregados dos palácios, alguns altamente pitorescos.

7. Os trajes de cerimônia

Regime fundado por um Imperador artista e romântico, auxiliado pelo grande pintor que era Debret, o Império soube realizar o ideal de uma sociedade em que os aspectos estéticos da vida coletiva possuíam o seu lugar de preeminência. Assim, além das ordens honoríficas, dos títulos nobiliárquicos e das funções de aparato e de etiqueta, existiam vestuários e uniformes apropriados para as ocasiões solenes; era uma sociedade ritualística, portanto.

Havia, para o monarca, os "trajes majestáticos", que se usavam nas cerimônias de abertura e encerramento das sessões legislativas, assim como no ato solene da coroação. Compunham-se, em linhas gerais, de uma "véstia", ou túnica, de cor branca, do manto verde bordado, da murça de "Galo-da-rocha" (popularmente conhecida pelo nome de "papos de tucano") e mais a coroa imperial e o cetro com o dragão. A murça amarela de penas de aves brasileiras (de tucano ou galo-da-rocha), em lugar do arminho tradicional na Europa, simbolizava a continuidade histórica entre o poder dos Imperadores e o dos caciques indígenas. Muito conhecidas são as reproduções e as telas que representam os Imperadores com os trajes majestáticos, os quais, principalmente à medida que ele envelhecia, dava a D. Pedro II um vago ar de "rei bom" de história de fadas...

A princesa imperial, igualmente, possuía o seu traje oficial, que se chamava "farda" e que se compunha em linhas gerais de um vestido de tafetá creme e de um grande manto de veludo verde semeado de estrelas, coroas imperiais e esferas armilares douradas, contornado de grande ramagem dourada. Com ele compareceu a princesa D. Isabel ao Senado para fazer seu juramento como regente, em cena que Vitor Meireles fixou na tela magistral.[27]

Existiam, igualmente, uniformes para as cerimônias da Corte e para as grandes funções civis e os altos cargos da administração: os ministros, os conselheiros, os senadores, os deputados, os presidentes de província, os camaristas, os veadores, os moços fidalgos, os médicos do Paço, etc., todos possuíam vistosas fardas que realçavam a solenidade e a beleza dos atos oficiais. Para muitas funções, o fardão era semelhante, com ligeiras diferenças quanto ao número ou distribuição dos bordados, assim como a presença de

distintivos especiais – a esfera encimada com a coroa, dos conselheiros, e a grande chave dos camaristas...

De um modo geral, a evolução, quase sempre no sentido da simplificação crescente dos indumentos civis, seguiu a seguinte marcha: o decreto de 20 de setembro de 1822, quando ainda se falava em príncipe real, e que se justificava com alegações de serem os modelos em vigor "além de dispendiosos, impróprios para o clima do Brasil", dispunha o seguinte sobre uniformes: fardas pequenas – "casaca verde direita, mas não de Corte; canhões e gola com bordadura do padrão antigo das fardas pequenas; calção, meias, e colete branco, e chapéu sem galão; presilha de ouro, e espadim ao lado com boldrié de cinto"; as fardas de grande gala "terão igual feitio, e bordadura do mesmo padrão; porém as nove casas dos botões da frente serão bordadas na mesma igualdade das dos canhões, além de outras nove casas; assim como uma pequena flor no fechar das abas, e o chapéu sem galão, e plumas brancas"; os de galão de ouro somente teriam uma farda, igual às respectivas fardas pequenas; decreto de 20 de julho de 1828, que fixa novo uniforme de gala e que restabelece os bordados do tempo de D. João VI, fato que, segundo Debret, não despertou muito entusiasmo; decreto de 20 de agosto de 1840, que abole a grande gala anterior, reduzindo a dois os uniformes da Corte, permitindo o uso de calças comuns em lugar de calções, alterando o modelo das chaves dos camaristas e não se empregando mais a desagradável expressão de "criados" para os oficiais da Casa Imperial; finalmente, o decreto de 31 de agosto de 1869 substitui as calças brancas pelas azuis, a pedido dos interessados, já que as primeiras eram de "cor mui sujeita a deteriorar-se", tornando muito pesadas aos "suplicantes" as continuadas reformas... Eram os "suplicantes", entre outros, os senhores conde de Iguaçu, o conde de Baependi, o Duque de Caxias, o conde de Bomfim, o Conselheiro José Carlos Mayrink e outras personalidades.[28]

Segundo recentes e minuciosas pesquisas do Sr. J. Wasth Rodrigues[29] poderíamos distribuir os uniformes civis em 6 grandes grupos principais. Em primeiro lugar o clássico fardão verde com alamares dourados em forma de plumas alongadas próprio dos grandes oficiais da Corte, dos ministros e dos conselheiros, com distintivos especiais para cada caso (um dragão coroado para os conselheiros do Primeiro Reinado e uma esfera armilar para os do Segundo Reinado, as chaves dos camaristas, etc.). Houve,

como vimos, ligeira tentativa de restaurar os bordados antigos, abandonada logo. Afinal vigoraria o uniforme que se tornaria clássico e que bem conhecemos de muitos retratos (como, por exemplo, os da Galeria de Brasileiros Ilustres, de Sisson).

Vinham depois os uniformes de senadores e deputados, casaca aberta, com ramagens. Os presidentes de províncias usavam o fardão dos antigos capitães-generais adaptado e "nacionalizado", quanto à cor e a certos motivos.

Legislou-se também sobre os vereadores à ilustríssima Câmara Municipal do Rio de Janeiro – não mais o clássico vestuário de "capa e volta", mas uma casaca bordada.

As fardas de embaixadores, mais ou menos em vigor em suas linhas gerais, fazem parte do conjunto. Caracterizavam estes uniformes e fardão, o chapéu de dois bicos e o espadim.

Por fim, os médicos, para os quais havia um uniforme semelhante ao dos camaristas, com ligeira diferença no bordado.

Estes trajes, além de darem beleza e solenidade às cerimônias, contribuíam, sem dúvida, para acentuar a compostura e a dignidade dos ocupantes dos altos cargos do Estado. A ideia de um governante em "mangas de camisa" apresentava-se como algo totalmente inconcebível para aqueles conselheiros de fardões verdes com galões em forma de plumas alongadas, espadim e chapéu armado...

8. Conclusão

O complexo de categorias e funções que compunham as classes sociais no Brasil imperial concentrava-se de maneira mais ou menos consciente, imediata e direta, em torno das funções de direção política: a Guarda Nacional, que em França fora arregimentação militar da burguesia para garantia da situação política, tornara-se entre nós (com exceção do rápido parêntese regencial em que funcionara em condições análogas às de França) na estrutura própria do regime feudal agrário e, afinal, visava à formação dos quadros políticos apropriados às condições da sociedade; os títulos de nobreza e as ordens honoríficas destinavam-se a galardoar serviços prestados à nação; o Senado e o Conselho de Estado exerciam funções evidentemente políticas. Ora, segundo André Joussain[30]

“as funções de direção política e religiosa se apresentam mais importantes, ainda que menos necessárias (do ponto de vista econômico) que as funções de produção e troca”. Pois como assinala o mesmo autor, toda sociedade vive e trabalha em função de determinados ideais, que tem por mais elevados, colocando em plano superior as classes que a eles se dedicam.

E, por esse motivo, “se o posto que uma classe ocupa na sociedade depende da função que exerce, e do papel que desempenha, a consideração que inspira depende, antes de tudo, da competência e da consciência com as quais se desincumbe de sua tarefa”.[31]

Ora, se as classes dirigentes políticas do Império nem sempre tiveram a competência necessária para o desempenho de suas tarefas (e não as podemos criticar por isto) sempre tiveram a consciência nítida de que havia uma autêntica missão histórica a cumprir, que detinham um poder social legítimo e que convinha usar dele em benefício dos ideais que supunham verdadeiros.

Todos estes elementos estudados aqui, cada um a seu modo, trouxeram a sua contribuição para que se organizasse uma classe dirigente cônscia de suas responsabilidades e preparada para assumi-las, e, notadamente, estabeleceram as condições de bom gosto e refinamento de costumes que, com justiça, se incluem entre os valores positivos que as “sociedades qualitativas” oferecem à civilização. Se admitirmos, como sempre se admitiu, que a passagem da barbárie para a civilização consiste na substituição da vida instintiva por um conjunto de hábitos de índole racional, forçosamente devemos reconhecer a validez e utilidade daquilo que se chama “etiqueta”, isto é, o emprego de normas rituais para a execução dos diferentes atos da existência. Nisto, como em tudo o mais, naturalmente, devemos evitar o exagero, pois o ritual não pode destruir a própria vida, como aconteceu nas cortes absolutistas. Um bom gosto inato, porém, fez com que a Corte brasileira conseguisse conciliar as boas maneiras com a simplicidade e a naturalidade devidas: entre o tropel dos bárbaros e a vacuidade inumana da corte de Versalhes, o meio-termo do homem civilizado...

Notas

1 Vitor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto,* Rio, 1949, p. 25.

2 Ibidem, p. 184.

3 Ibidem, p. 182-184.

4 Ver Oliveira Viana, *Instituições políticas do Brasil,* Rio, 1949, v. I, p. 275 e seguintes. O chefe político, em consequência da precariedade das garantias dos direitos civis, é o defensor dos eleitores junto aos órgãos do poder e terá mais votos se demonstrar maior força junto ao governo, dependendo, esta força junto ao governo, do número de votos. Trata-se, afinal, de uma espécie de círculo vicioso. Para manter intacta a situação, os chefes políticos devem alardear junto ao governo uma força eleitoral acima da realidade... e junto ao povo, boas graças superiores à realidade.

5 Vitor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto,* Rio, 1949, p. 184 – "A superposição do regime representativo, em base ampla (produzida pela abolição do regime servil e com a extensão do direito de sufrágio), a essa inadequada estrutura econômica e social, havendo incorporado à cidadania ativa um volumoso contingente de eleitores incapacitados para o consciente desempenho de sua missão política, vinculou os detentores do poder público, em larga medida, aos condutores daquele rebanho eleitoral" (...). "O regime federativo também contribuiu, relevantemente, para a produção do fenômeno; ao tornar inteiramente eletivo o governo dos estados, permitiu a montagem, nas antigas províncias, de sólidas máquinas eleitorais; essas máquinas eleitorais estáveis, que determinaram a instituição da "política dos governadores", repousavam justamente no compromisso *coronelismo"* (...). "Por tudo isto, o fenômeno estudado é característico do regime republicano, embora diversos dos elementos que ajudam a compor o quadro do coronelismo fossem de observação frequente durante o Império" (p. 183-184). Poderíamos resumir a tese do Sr. Vitor Nunes Leal dizendo que a abolição, o sufrágio universal e a eletividade dos governos locais vieram dar ao "coronelismo" uma força política extraordinária, situação que se agravou, mais ainda, em face da política monopartidária que se tornou a regra durante a República. Claro que existiam as bases econômicas e sociais do fenômeno: o latifúndio agrário, a monocultura, a relativa escravidão, assim como a rarefação do poder oriundo das distâncias, etc. O Sr. Vitor Nunes Leal estuda amplamente o nosso feudalismo agrário, em todas as suas consequências, assim como em seus vários aspectos.

6 *Instituições políticas brasileiras,* Rio, 1949, v. I, p. 285.

7 Ibidem, p. 287.

8 *Sociologia*, Buenos Aires, 1939, v. I, p. 169.

9 *História de D. Pedro II*, v. II, p. 62.

10 D. Pedro II era taxativo: "Cumpre não indicar pessoas para cargos e graças dos ministros, exceto em circunstâncias muito especiais, de maior proveito público em proceder de modo contrário; porém deve opor-se (...) a qualquer indicação de pessoa feita por ministro (...), quando o exigir o bem público" (dos *Conselhos à regente*).

11 Sobre o escândalo da venda de títulos para a obtenção de fundos para a "caixinha" do Partido Liberal, em princípios do século, veja-se Maisie Ward, Gilbert Keith Chesterton, N. York, 1943, p. 315-316 e 294-296.

12 H. Lira, *História de D. Pedro II*, v. II, p. 61. – Pedro Calmon, *História do Brasil*, 4º v., Rio, 1947, p. 178-180.

13 Ver *Obras completas*, v. XVI, tomo VII, A Queda do Império, p. 155. Também Heitor Lira, op. cit., v. 11, p. 62.

14 Marques Poliano, *Ordens honoríficas do Brasil*, Rio, 1946 – Apêndice C, p. 251 e seguintes.

15 A inexistência de ordens honoríficas pode ser democrática, mas, quando são utilizadas para assinalar fatos positivos de ascensão social, como as veneras da Rosa concedidas ao futuro D. Silvério, verificamos que a presença pode ser mais democrática do que a ausência...

16 Apud Marques Poliano, *Ordens honoríficas do Brasil*, Rio, 1944, p. 73.

17 Era o seguinte o texto que reconhecia implicitamente que o Imperador do Brasil não podia mais conceder as antigas ordens portuguesas, já que a Independência pusera fim à soberania do rei de Portugal e a rejeição da bula *Praeclara Portugalliae* significara a recusa da concessão pontifícia (Decreto nº 321, de 19 de setembro de 1843):

"Atendendo a que, não obstante o haverem-se conservado no Império como nacionais, e destinadas a remunerar serviços feitos ao Estado, as três Ordens Militares de Cavalaria de Cristo, São Bento de Avis e São Tiago da Espanha, em virtude da ampla disposição da lei de 20 de outubro de 1823, e da prática constante e inalteravelmente observada de serem concedidos os diferentes graus delas por mim e por meu augusto pai, para o referido fim; não está contudo de acordo com as circunstâncias ocorridas na Independência do Império e da não aceitação do Grão-Mestrado, que das sobreditas ordens militares se pretendera dar ao Imperador do Brasil pela bula *Praeclara Portugalliae et Algarbiorum Regnum* – que tais ordens continuem a ser consideradas com a natureza e caráter de religiosas, de que aliás se acham inteiramente despojadas no Império desde que, por tão poderosas razões, deixaram de estar sujeitas e subordinadas às autoridades e estatutos, por que dantes eram regidas, enquanto o Brasil fez parte do Reino de Portugal:

Hei por bem decretar:

Art. 1º As ordens militares de Cristo, São Bento de Avis e São Tiago da Espada ficam de ora em diante tidas e consideradas como meramente civis e políticas, destinadas a remunerar serviços feitos ao Estado, tanto pelos súditos do Império, como por estrangeiros beneméritos". Seguem-se os demais artigos do decreto, dispondo sobre as categorias de condecorações e outros assuntos correlatos.

18 Marques Poliano, op. cit., p. 128.

19 Já na República, quando lhe reconhecia foros de a mais independente das casas do Parlamento. (V. *Obras completas*, v. XXIV, tomo I, Rio, 1952, p. 36).

20 Oliveira Viana (*Instituições políticas brasileiras*, Rio, 1949, v. I, p. 380) escreve:

"Esta elite dos homens de 1.000 o Império a formou através desses três grandes *centros de fixação dos valores* no governo político: o ministeriado, que tinha a função de um teste de experiências para as duas outras corporações seguintes, que eram – o Conselho de Estado e o Senado, um e outro de provimento vitalício. Nestes três centros de experimentação de capacidade política e estatística, o Imperador colocava os homens da grande elite que fez o Império e a sua grandeza. Não eram homens – repito – que trouxessem para a formação da terceira estrutura a mensagem ou a inspiração *direta* do povo. – Eles traziam, todos eles, sim – a marca do rei: *Eram homens de formação carismática*".

"Esta seleção não se deu na República – e não se deu, porque, no Império, havia uma força que a República – pelo excesso do seu principio democrático – não pode conseguir ter: o rei, hereditário, soberano, colocado acima dos partidos, dos clãs e das suas rivalidades recíprocas – e manejando os privilégios do Poder Moderador. Este poder supremo – educado para as imparcialidades do governo pela natureza do seu próprio cargo e possuído inteiramente da "consciência da nação" – era quem selecionava os "homens de 1.000" e formava a elite destinada ao funcionamento desta terceira estrutura do Estado Nacional, criado em 1824". Descontados os excessos provenientes do autoritarismo do saudoso mestre fluminense, a descrição vale.

21 Convém distinguir entre os "conselheiros de Estado", membros da corporação restabelecida em 23 de novembro de 1841, e as pessoas "condecoradas com as honras de conselho"... isto é, as que houvessem exercido cargos tais como juízes do Supremo Tribunal de Justiça, ministros de Estado, presidentes de tribunais de Relação; bispos, presidentes de província e outros, por força da lei ou de costume. Rui Barbosa orgulhava-se de ter sido condecorado com as honras de conselho por seus méritos próprios (pareceres sobre o ensino) e sem ter exercido os cargos em funções que davam direito de acrescentar ao nome o honrosíssimo "do conselho de Sua Majestade o Imperador". Ao contrário dos conselheiros de Estado que exerciam função pública definida, os demais apenas gozavam do título honorífico de "conselheiro".

22 Ver, entre outros, Max Weber, *Economia* y *Sociedad* (México, 1944), v. IV, p. 154 e seguintes, e C. J. Friedrich, *Teoria* y *realidad de la organización constitucional democrática* (México, 1946), p. 43 e seguintes.

23 Apud A. Sardinha, Introdução à *História e teoria das cortes gerais*, visconde de Santarém, Lisboa, 1924, p. 22.

24 A nobreza brasileira, no v. I do *Anuário do Museu Imperial*, exato e esclarecedor ensaio introdutório aos *Apontamentos de Legislação para uso dos procuradores da Coroa e Fazenda Nacional*, do Conselheiro Silva Maia.

25 O Sr. Guilherme Auler tem ultimamente realizado interessantes pesquisas neste setor. Havia uma espécie de "nobreza comercial" – estabelecimentos que recebiam o título de "fornecedores da Família Imperial".

26 As atribuições continuavam a ser as mesmas da antiga Corte, naturalmente reduzidas ao mínimo, quando não, ao nome.

27 Só agora se começa a estudar a indumentária civil do Império. Os nossos museus possuem belos e admiráveis exemplares, alguns de notável interesse histórico, como os fardões de D. Pedro II existentes no Museu Mariano Procópio, de Juiz de Fora. Recentemente, por iniciativa do Príncipe D. Pedro de Orléans e Bragança, e de sua esposa a princesa D. Esperança, realizou-se em Petrópolis uma exposição de valiosos espécimes, que se encontravam até bem pouco tempo no Castelo d'Eu. Desta exposição o Sr. Marques dos Santos elaborou completo e minucioso catálogo. A respeito convém assinalar os estudos dos Srs. Alcindo Sodré e J. W. Rodrigues. Ver *Anuário do Museu Imperial,* v. IX e XI.

28 Alcindo Sodré, loc. cit. Também J. W. Rodrigues, Fardas do Reino Unido e do Império, *Anuário do Museu Imperial,* v. XI, p. 27 e seguintes.

29 J. W. Rodrigues, loc cit., p. 27 e seguintes.

30 *Les classes sociales,* Paris, 1949, p. 121 – *Família Nobre* é que dura, que permanece, numa prova continua de seleção e enriquecimento de elementos, escreve Guilherme Auler resumindo a teoria da nobreza, de Antônio Sardinha. (*Antônio Sardinha,* Recife, 1943, p. 60 e 63).

31 Ibidem, p. 122. Merecem referências, como ilustrativas do *Status quaestionis,* estas palavras de Maurice Thorez citadas por Jean Lacroix, *L'homme marxiste* (*Semaines Sociales de France,* XXXIV sessão, Paris, 1947, p. 150):

"La société sans classes n'est pas le nivellement de la société. L'idéal social des communistes n'est pas l'égalitarisme. Les individus sont inégaux (...) L'inégalité des classes est la seule inégalité que les communistes veulent supprimer (...) Rien n'est plus étranger aux communistes que l'homme standardisé". Outro texto comunista citado por Jean Lacroix: "Le marxisme n'a jamais été égalitaire: s'il veut donner une égalité, c'est l'egalité des classes, c'est l'égalité au point de départ, l'égalité pour le développement des inégalités légitimes et inévitables".

CAPÍTULO XXII
A IGREJA E O ESTADO

Muitas são as razões que tornam o estudo das condições em que se encontrava o Império brasileiro em suas relações com a Igreja sobremodo difícil.

É que, em linhas gerais, a legislação imperial acerca da religião representa a fusão de muitos elementos nem sempre concordes que, combinando-se, produziram o aparecimento de uma situação notavelmente perigosa, geradora de conflitos dilacerantes. Afinal, tivemos a interpretação laicista e nacionalista de uma posição do espírito que pressupunha uma sociedade fortemente sacralizada e de caráter amplamente universalista. Na Idade Média, quando surgiram as nações ocidentais, as atividades do Estado, embora distintas das tarefas atribuídas à Igreja, "exerciam uma função ministerial a seu respeito; eram, portanto, 'causa instrumental', com referência ao sagrado, e seu fim próprio tinha categoria de 'meio', com relação à vida eterna".[1] Estas palavras de Maritain fixam com exatidão a situação das monarquias medievais.

Contrapondo-se ao claro pensamento de Santo Tomás, tão nitidamente sintetizado na fórmula maravilhosa "o homem não é ordenado para a sociedade política, segundo o todo do seu ser e segundo tudo o que existe nele" esboçou-se na Europa, a partir do século XVII, uma posição nova, que denominaremos absolutista – caracterizada pela soberania ilimitada dos Estados nacionais, tanto em matéria puramente temporal, como em matéria espiritual. Naturalmente o fenômeno assumiu formas divergentes conforme os tempos e os lugares, mas, de qualquer modo, alterava-se a situação medieval. Já no século XVIII, de um modo geral, quer nos países católicos quer nos protestantes, a situação se apresentava como constituída por um mosaico de "igrejas nacionais", formando este fenômeno que Toynbee denominaria "monarquias vicariantes", isto é, reis que se transformavam em vigários do papa nos países "católicos" ou de Deus nos países protestantes. Se, via de regra, o culto e os dogmas continuavam os mesmos (nos países católicos), a noção da universalidade e da transcendência da Igreja se perdera completamente. Dominava, implacável, o princípio herético

firmado no Tratado de Westfália contra o qual a Santa Sé sempre protestou – do *cuius regio, eius et religio*. Chamavam-se "católicos" aqueles países que se organizavam segundo certos dogmas e certos estilos de ritual. Efetivamente havia uma certa subordinação aos papas; mas ninguém se faria entendido se descrevesse a Igreja como o Corpo Místico de Cristo, e não um modo de ser específico de certos países. As heresias todas do tempo eram de fundo nacionalista: pombalismo, josefinismo, regalismo, etc.[2]

Era a doutrina do "direito divino dos reis" que surgia "*lieutenants de Dieu, qui les a investis de leur pouvoir, les princes ne relèvent que de Dieu et n'ont de compte à rendre qu'à lui seul*".[3] Lançada pelo rei Jaime I da Inglaterra, combatida imediatamente por São Roberto Belarmino e Francisco Suarez, tais ideias, porém, espalharam-se e acabaram dominando, inclusive as cortes católicas.

De qualquer modo, convém recordar que a teoria do "direito divino dos reis", como se tornou popular a partir do século XVII, era anteriormente desconhecida, tanto assim que, na polêmica da sucessão portuguesa, tal não se invocou. Tanto na defesa de Filipe II como na dos Braganças se afirmava o direito primitivo que possuíam os povos de eleger os seus reis e, quanto à legitimidade dos pretendentes, fundava-se unicamente em princípios de direito escrito ou costumeiro, situações de fato ou na vontade popular, usando-se expressões como: "a concorde e voluntária aclamação dos povos é o melhor título que há para reinar" ou: "é a vontade do povo, que primeiro fez os reis".[4]

No nosso caso, o fenômeno se agravaria com a questão do padroado, problema particularmente complexo, mas que poderá ser resumido do seguinte modo: em 1319, o papa João XXII instituiu a Ordem de Cristo em Portugal em sucessão aos Templários por iniciativa do rei D. Dinis, o lavrador; em 13 de março de 1455, o papa Calixto III atribuía ao Grão-Prior da Ordem de Cristo, como prelado *nullius*, jurisdição episcopal nos domínios ultramarinos de Portugal; em 19 de março de 1523, o papa Adriano VI concedeu ao rei D. João III o grão-mestrado da Ordem de Cristo e o direito de recolher os dízimos e gastá-los em parte a serviço do Estado; em 30 de dezembro de 1551 o papa Júlio III autoriza a incorporação das ordens religioso-militares (Cristo, Avis e Santiago) à Coroa com as obrigações respectivas. Em 15 de maio de 1827, o papa Leão XII estendeu aos imperadores do Brasil as prerrogativas dos reis de

Portugal, concessão aliás rejeitada. Mas já bem antes, por várias leis, as ordens perdiam sucessivamente o caráter de instituição religiosa, de ordens de cavalaria autônoma para se transformarem em simples condecorações do Estado.[5]

Que significa esta sucessão de datas?

Apenas isto: na Idade Média havia a Ordem de Cristo, instituição religiosa de monges-soldados com finalidades de cruzada, que faziam os três votos de pobreza, obediência e castidade, e gozando das mesmas autonomias que as ordens religiosas em suas relações com o Estado. Mas de acordo com a praxe das ordens de cavalaria, exerciam suserania temporal sobre os terrenos conquistados aos infiéis. Fundido o Grão-Mestrado na Coroa, os reis de Portugal, além das atribuições normais da soberania, passaram a usufruir do direito de domínio senhorial e de Padroado religioso sobre as terras do Brasil, não na qualidade de reis de Portugal, mas de senhores do padroado e do Grão-Mestrado da Ordem de Nosso Senhor Jesus Cristo. E para que se tivessem os privilégios espirituais e temporais da Ordem como prerrogativas da Coroa, bastou apenas o costume, com as manhas da burocracia fiscal.

Tornando-se o Brasil independente por meio de uma revolução legítima, transferiram-se ao Imperador do Brasil os direitos, reais ou supostos, do Padroado, transferência esta, confirmada pela Santa Sé por intermédio da bula *Praeclara Portugalliae*, que a Assembleia rejeitaria. Apesar de que, diz-nos o cônego Raimundo Trindade, não havendo a Santa Sé revogado a bula, esta continuou de pé, e com ela a concessão do padroado...[6]

A transferência do padroado ao Imperador teve a sua jurisprudência oficial na interpretação que Nabuco de Araújo, no Conselho de Estado, por ocasião dos debates sobre a Questão Religiosa, deu ao artigo 5º da Constituição que dizia: "a religião católica apostólica romana continuará a ser a religião do Império". Por intermédio da ponte deste "continuará" passariam todas as regalias e privilégios antigos. Assim se manifestou o estadista do Império":

> O artigo 5º da Constituição, do Império não diz que a religião católica apostólica romana será a religião do Estado, mas que continuará a ser a religião do Estado. Esta palavra continuará mostra bem que a religião do Estado seria, como até aí era, isto é, como a religião lusitana ao tempo da Constituição, isto é, a religião católica, com seus dogmas,

> com seus cânones recebidos, com as leis portuguesas respectivas. Neste pressuposto, herdamos de Portugal o "placet", ilimitado como o era o recurso à Coroa, o padroado, a lei que excluía os jesuítas, a lei da amortização e as demais que constituíam o *circa sacra*.[7]

E assim confirmou o Conselho de Estado a constitucionalidade do padroado.

Do ponto de vista eclesiástico, o cônego Raimundo Trindade define padroado como "o direito de criação de igrejas, e da apresentação dos ministros que nelas servissem",[8] que a Santa Sé manteve e renovou sempre aos imperadores do Brasil. O direito de "apresentação", que se exercia por intermédio do Poder Executivo, o que significava a sua inclusão nas agendas partidárias – conhecia duas formas principais: a apresentação de bispos, que se fazia à Santa Sé, e a apresentação de párocos e outros benefícios, que se fazia às autoridades diocesanas. Em ambos os casos, baixava-se o decreto de nomeação e expedia-se a Carta Imperial de Apresentação dirigida ao papa, ou ao bispo, na qual o Imperador fazia saber ao prelado no caso de vigários que houvera por bem apresentar o nomeado, "como com efeito o apresento e hei por apresentado...". "E vos encomendo que nela (a paróquia) o confirmeis e lhe passeis vossas letras de confirmação na forma costumada, em que se fará expressa menção de como o confirmastes por esta minha apresentação; e com a dita Igreja haverá o mantimento, e mais emolumentos, próis e percalços, que legitimamente lhe pertencerem". Analogamente nas Cartas Imperiais de Apresentação dirigidas ao Santo Padre.[9]

Parece que, de tanto estudarem a prática do sistema constitucional inglês, os políticos do Império terminaram sonhando com uma organização eclesiástica inspirada na Igreja Anglicana; a sua posição doutrinária se compreenderá melhor se comparada com a destes elementos da ala direita do anglicanismo que admitem ser tão legítima a sucessão apostólica na Igreja de Roma, como na da Inglaterra...[10]

Inevitáveis, porém, os conflitos. Alguns são bem conhecidos as tentativas cismáticas de Feijó, a supressão do noviciado nas ordens religiosas, a "questão religiosa" em que se celebrizaram Vital e D. Antônio de Macedo Costa.[11]

Outros, menos conhecidos, merecem referência, como demonstração do estado de espírito. Assim, entre as mais singulares demonstrações do nacionalismo religioso no Brasil, temos os dispositivos da concordata proposta pelo então deputado Bernardo de Vasconcelos, em seus dias veementes de líder oposicionista no Primeiro Reinado:

1. "A nação brasileira 'reconhece' o Pontífice Romano como chefe da Igreja Universal".

2. "A nação brasileira guarda, e guardará os decretos dos concílios ecumênicos, relativos ao dogma e à doutrina; quanto, porém, aos pontos de disciplina ficará salvo o direito da Igreja e da nação brasileira".

3. "O mesmo arcebispo (o da Baía), e na sua falta o mais antigo dos bispos, confirmará os bispos, estes, o arcebispo".

4. "Se a Corte de Roma se recusar a uma tão importante como ortodoxa negociação, o governo observará a disciplina dos bons séculos da Igreja".[12]

Com a abdicação e com a promulgação do Ato Adicional, intensificou-se a febre nacionalista e o fenômeno agravou-se, com uma verdadeira extensão do direito de padroado às províncias. Não nos faltam documentos significativos da situação, como, por exemplo, uma resolução do Conselho Geral da Província de Minas, de 7 de dezembro de 1831, antes do Ato Adicional, pois que regulava as coisas da "repartição eclesiástica" em 6 artigos verdadeiramente fora do comum: no 1º, estabeleciam-se concursos públicos para a nomeação dos eclesiásticos; no 2º, determinava-se o cumprimento de decretos do Concílio de Trento sobre reuniões; no 3º, esclarecia-se a situação dos párocos impossibilitados de cumprir as suas atribuições; no 4º, determinava ao bispo que convocasse um "concílio diocesano", "para nele se tratar da reforma dos abusos introduzidos na repartição eclesiástica"; o 5º exigia atestado da câmara municipal para que os párocos recebecem a côngrua; finalmente, o 6º cominava penas ao bispo, se deixasse de cumprir a resolução: "perderá o ordenado de ano, e ficará sujeito às outras penas do Código Criminal".[13]

Esta resolução jamais entrou em vigor; mas serve de exemplo.

O ponto culminante do conflito entre a Igreja Católica e o estreito nacionalismo religioso – agora interpretado como nacionalismo simplesmente – da Constituição e de várias leis, como por

exemplo a de 23 de novembro de 1841 que organizou o Conselho de Estado atribuindo-lhe a qualidade de tribunal de instância superior para conhecer de recurso contra "abusos de autoridades eclesiásticas" – o ponto culminante seria o conflito em que se envolveriam D. Antônio de Macedo Costa e D. Vital Maria Gonçalves de Oliveira, o qual por muito conhecido não estudaremos senão em suas consequências, a primeira das quais seria o aparecimento de uma consciência católica definida, por abolir a situação de falsa segurança então existente.

A outra consequência estaria na agitação anticlerical mais consciente, que se revelou em muitas formações anticatólicas no seio da mocidade, como, por exemplo, no caso da obra de juventude de Rui Barbosa, que inspiraria empreitadas de grande envergadura, como a tradução e o prefácio de *O papa e o Concílio*.

Esta agitação anticlerical concentrar-se-ia toda sobre a princesa Isabel e seu terceiro reinado, "que não seria deste mundo", conforme o trocadilho com pretensões a profético que se fez. E a bibliografia a respeito é grande. Basta citar Felício dos Santos, que disse, e repetiu, que em 15 de novembro de 1889 o que interessava não era a deposição de D. Pedro II, mas da religião. De acordo com a tese do polemista diamantinense, reafirmada em muitos escritos, a proclamação da República visava, essencialmente, objetivos religiosos (ou antirreligiosos) e os motivos políticos não passaram de pretexto.[14]

A questão religiosa, se em suas origens deve ser considerada a última etapa do movimento de expansão do Estado moderno, cujo ápice foi a formação da ideologia nacionalista, em suas consequências, principalmente na contribuição indireta que trouxe para a formação do ambiente propicio à República (pois estabeleceu um estado de espirito anticlerical generalizado e de onde sairia o movimento positivista provocador da República), constituiu a fase decisiva do processo de secularização da sociedade brasileira cujo ponto final e desaguadouro teria a proclamação da República absolutamente laica. A Constituição de 1891 escapou de ser nitidamente anticlerical, para ser, apenas, laica. Tolerava-se, mas não se combatia frontalmente a religião. Paradoxalmente a destruição de todos os pontos de apoio e sustentáculos temporais da Igreja, em lugar de provocar-lhe o desaparecimento, permitiu-lhe o soerguimento,

pois, se a Igreja foi despojada de tudo, ficou, ao mesmo tempo, livre dos empecilhos que a dependência do poder temporal acarreta...[15]

A situação religiosa no Império melhorou consideravelmente nos últimos anos do reinado de D. Pedro II, por influência certamente da princesa D. Isabel. Um dos temas da propaganda republicana era, aliás, o das convicções religiosas da princesa e de seu esposo, ambos contrastando nisto com o indiferentismo das classes cultas brasileiras da época. Muito embora seja corrente vermos historiadores que consideram uma certa hostilidade da opinião católica à Coroa, por força dos conflitos anteriores, é, talvez, mais razoável, ao contrário, afirmarmos que a opinião católica hostilizava, grandemente, a propaganda republicana, na qual os positivistas ocupavam posição de relevo e quase toda orientada contra o II Reinado. Os republicanos hostilizavam muito pouco a D. Pedro II. Um documentário interessante é o dos artigos de Rui Barbosa, que constituem *Queda do Império* – nenhuma crítica, ou quase nenhuma crítica ao Imperador – contra este alegava-se apenas a doença e a senilidade precoce. Mas vivos ataques à princesa, um esforço inglório de minimizar-lhe a importância na Abolição. O problema dos republicanos era a princesa – em compensação a opinião católica via no reinado da Redentora uma era de fé e prestígio para a Igreja. Não nos esqueçamos de que, no século passado, a literatura política e social de inspiração católica era, geralmente, monárquica. "Católico" e "monarquista", "republicano" e "ateu" eram, quase, expressões sinônimas. Aliás, foi o notório Saldanha Marinho quem redigiu o manifesto de 1870 – e quem presidiu a comissão que elaborou o projeto de Constituição republicana por ordem do governo provisório. A luta contra a "fanática", a "beata", que iria restabelecer a Inquisição, uma segunda repetição de D. Maria I – eis os temas da propaganda...

Notas

1 *Du régime temporel et de la liberté,* Paris, 1933, p. 126.

2 O nacionalismo religioso constituiu um fenômeno de repercussões universais, como demonstram as heresias em que se envolveram, inclusive, reis que se tinham como católicos, tais o galicanismo, o josefinismo, o pombalismo, etc. Convém, igualmente, associar a esse fenômeno o chamado "conciliarismo", isto é, a supremacia dos concílios sobre os papas. No *Tratado de direito natural*, de Tomás Antônio Gonzaga, impresso pela primeira vez na edição das *Obras completas do poeta* (S. Paulo, 1942), podemos ver, conjuntamente com uma defesa do absolutismo

inspirada em Hobbes e críticas às doutrinas "democráticas" de Suarez e outros jesuítas, a apologia do "conciliarismo".

Sobre o nacionalismo em suas origens ver, principalmente, Theodor Hertz, *Nationality in history and politics*, Londres, 1947. Um tema ainda não suficientemente tratado é o da origem portuguesa do nacionalismo. Tecnicamente, Portugal é a mais antiga nação da Europa: a primeira nacionalidade, com a primeira política nacionalista. Sob certos aspectos, Portugal tentou a primeira experiência na história moderna de socialismo, num sentido rigoroso de capitalismo de Estado, de absorção da *plus valia* pelo Estado, através da transformação em monopólio estatal do comércio com as colônias. Tratava-se de conciliar as circunstâncias de fato com a legislação da Igreja sobre a usura. Ver a respeito uma primeira tentativa de interpretação do fenômeno em José Honório Rodrigues, A Expansão Capitalista *versus* Ideologia Canônica em Portugal, *Província de S. Pedro,* n. 10, p. 33, Porto Alegre, 1947.

3 G. Sortais, *Traité de philosophie,* Paris, 1924, v. II, p. 230. Ver, também, um estudo amplo e muito objetivo da matéria em George H. Sabine, *História de la teoria política*, México, 1945, p. 370-382.

4 Ver *A arte de furtar,* Capítulo XVI e, principalmente, o Capítulo L, citado anteriormente. O Sr. Afonso Pena Júnior, em seu monumental estudo sobre *A arte de furtar e seu autor*, Rio, 1946, demonstra cabalmente as ideias antiabsolutista do ilustre Antônio de Sousa de Macedo, a quem atribui, como se sabe, e com sólidas razões, a autoria do famoso livro. João Ameal, resumindo as posições das Cortes de 1614, cujo "liberalismo" lhe parece excessivo, tanto que se recusa a considerar tomistas, mas apenas "suaristas" os seus orientadores, escreve: "o homem necessita da sociedade para satisfazer as suas exigências vitais e encontrar auxílio, proteção e estimulo; por sua vez, a sociedade necessita, para cimentar a sua unidade orgânica e atingir os seus fins próprios, de um poder dirigente; esse poder vem de Deus, tem em Deus a sua origem (*Omnia potestas a Deo*), já que Deus provê superiormente à satisfação total do que a natureza reclama; e de Deus o recebem os povos, que delegam num ou mais governantes em seus exercícios, em proveito do bem comum" (*História de Portugal*, Lisboa, 1949, p. 371). O mesmo autor cita palavras significativas dos legistas da época, corno, por exemplo, esta de Velasco de Gouveia: "o poder régio dos reis está nos povos e repúblicas, e delas o receberão imediatamente". Completa discussão do terna, também, na clássica introdução de Antônio Sardinha à *História e teoria das cortes gerais*, do visconde de Santarém (Lisboa, 1924).

5 Um estudo acurado e objetivo da matéria: Dom Oscar de Oliveira, *Os dizimas eclesiásticos no Brasil*, Mariana, 1940, passim. Ver também João Domas Filho, *O padroado e a igreja brasileira*, S. Paulo, 1938, e A. Marques Poliano, *Ordens honoríficas do Brasil*, Rio, 1944.

6 *Instituições de Igrejas no bispado de Mariana*, Rio, 1946, p. 7. "Demais, a concessão desse direito foi sempre cuidadosamente renovada pelos sumos pontífices aos soberanos brasileiros nas bulas de criação de bispados e de confirmação de bispos". Vê-se das palavras do cônego R. Trindade, que a Igreja manteve a concessão do padroado, não obstante a rejeição da bula.

7 *Um estadista do Império*, v. IV, p. 338. Igualmente: cônego Raimundo Trindade, *Instituições de igrejas no bispado de Mariana*, Rio, 1946, p. 6-7.

8 *Instituições de igrejas no bispado de Mariana*, Rio, 1946, p. 5 e 6.

9 Cônego Raimundo Trindade, op. cit., p. 23.

10 P. Maurílio T. L. Penido, *O cardeal Newman*, Petrópolis, 1946, p. 47 e seguintes.

11 Ramos de Oliveira, *O conflito religioso maçônico de 1872*, Petrópolis, 1952, passim. O *Anuário do Museu Imperial*, v. X (1949), reproduz algumas cartas particulares de bispos ao Imperador, verdadeiramente comovedoras, não somente pelos fatos que reproduzem, de ingerências descabidas de autoridades civis na vida eclesiástica, corno, igualmente, pela confiança que todos depositavam no monarca, em que viam, dentro da velha tradição, o "protetor da Igreja" e "defensor da fé".

12 Circular aos senhores eleitores da província de Minas Gerais, Rio, 1901. Sobre as origens da posição regalista e do nacionalismo em Portugal, nada melhor do que o mencionado Capítulo L da *Arte de Furtar,* que marca uma transição muito significativa e leva o título sugestivo de: "Mostra-se qual é a jurisdição que os reis têm sobre os sacerdotes".

13 Ver J. P. Xavier da Veiga, *Efemérides mineiras*, Belo Horizonte, 1926.

14 Antônio Felício dos Santos, em artigos incluídos à p. 136 do volume *In memoriam: Felício dos Santos e os reconhecimentos dos contemporâneos,* Rio, 1932, diz textualmente: "A conjuração maçônica que moveu o exército à revolução teve mais o intuito de depor a Deus que ao Imperador. E esse intuito foi oculto às Forças Armadas e aos próprios republicanos idealistas". Noutro local (p. 124) escreve: "Se a princesa imperial quisesse o pestilento liberalismo (leia-se maçonaria) muito provavelmente sucederia mansamente ao venerando Imperador. Porque esta República chama-se maçonaria em ação".

15 Convém recordar aqui as posições da Igreja sobre a matéria, de acordo com alguns comentaristas da atualidade e com a própria palavra oficial.

Guido Gonela, comentando discursos do papa Pio XII, assim escreve em *Bases de uma ordem social* (Petrópolis, 1947, p. 222):

"Afora a já mencionada distinção entre o poder espiritual (da Igreja) e o temporal (dos Estados), distinção introduzida e reivindicada pelo Cristianismo contra a absorvente e tirânica teocracia pagã, deve-se ainda precisar (...) que, afirmando a necessidade de conformar a lei humana à lei eterna, não se pretende dizer que todas as leis humanas devem derivar *diretamente* de *Deus.* A lei humana, segundo o mesmo ensinamento tomístico, não é expressão *imediata* da vontade divina, nem tem seu fundamento *direto* na Revelação sobrenatural. A fonte imediata da lei humana está no próprio homem, que é sujeito e fim da sociedade. Em Deus está a fonte primária dos direitos, pois que n'Ele reside a fonte primária da natureza" (os grifos são de Gonela).

Alceu Amoroso Lima, na síntese maravilhosa do pensamento da Igreja sobre os problemas sociais que é *Mensagem de* Roma (Rio, 1950, p. 178 e seguintes), esgota, por assim dizer, o tema, baseando-se exclusivamente no ensinamento do papa Pio XII: "O poder eclesiástico e o poder civil têm, portanto, origens inteiramente opostas. A autoridade, na Igreja, desce de Deus. A autoridade, no Estado, sobe do povo. O Estado recebe o seu poder de baixo para cima. A Igreja recebe o seu poder de cima para baixo".

A questão em seus aspectos técnicos e rigorosamente teológicos foi colocada com precisão por Ch. Journet, que, em sua obra clássica sobre eclesiologia, dedica uma bela página ao desenvolvimento da tese que "a cidade se liga a Deus por urna providência geral, e a Igreja se liga a Deus por uma providência especial".

"Em que sentido a comunidade temporal é providencial? No sentido de que Deus, autor de todos os seres, de todas as naturezas, sob a pressão de um primeiro desejo que faz sair do fundo mesmo de nossa natureza e do qual nos solicita prolongar o impulso por nossa livre determinação, nos leva a viver em comunidade: a comunidade temporal visa por fim normal um bem comum substancialmente natural, empenhado profundamente no fluxo do tempo e dependente, por consequência, das condições de lugar e de época, composto de valores relativos simultaneamente ao corpo e à alma, e onde cada urna acha apoio na luta da razão contra a animalidade. A comunidade temporal é, deste modo, a obra desta providência geral, pela qual Deus dirige em conformidade com suas naturezas específicas todas as criaturas do universo em vista dos fins que lhes são proporcionados. Ora, quando se trata de criaturas livres, o impulso divino que as leva em busca de seus fins, permite ser pôs to em cheque, de desviar-se para o mal. (...) de modo que nenhuma das comunidades temporais existentes, considerada em sua totalidade, em sua personalidade própria, não pode ser, ulteriormente, referida a Deus como sua causa responsável, nenhuma pode ter a Deus como último sujeito de atribuição de suas atividades. Em outras palavras, toda comunidade temporal comportando, ao menos, a possibilidade do mal, seu ser social, sua personalidade social, repousarão, como tais,

em última análise, sobre a personalidade metafísica falível dos homens. Ela não será, como tal, referida, pela vida da causalidade, à personalidade metafísica de Deus considerada mesmo, simplesmente como Causa primeira da ordem natural". Ora, a Igreja é de instituição divina e regida por uma providência especial, concluiu Journet (ver *L'eglise du verbe incarné*, v. II – *Sa structure interne et sa unité catholique,* Paris, 1952, p. 486-487). Noutro ponto da mesma obra assim distingue Journet: "Les royaumes de ce monde relèvent de la nature et de la culture, bref de ce qui, aprés la chute, a subsisté de 'l'ordre de la création'. Le royaume qui n'est pas de ce monde releve de la grâce de Jésus et d e 'l'ordre de la rédemption'. Les royaumes de ce monde se constituent par les iniciatives de l'homme fonctionnant sur leur propre plan comme des 'causes secondes' en vue de fins immédiatement temporelles et infravalentes" (*L'église du verbe incarné*, v. II, p. 1201).

Finalmente, o papa Pio XII, em sua Encíclica *Mystici Corporis,* distingue o corpo moral (isto é, o Estado ou qualquer outra sociedade humana) que não possui outro princípio de unidade que a conspiração de todos para o fim comum, sob a supervisão de uma autoridade social, e o corpo místico (a Igreja) de origem sobrenatural.

Parte 3

As fases do desenvolvimento

CAPÍTULO I
A ELABORAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO

1. D. Pedro I

Possuía caráter desarmônico e era uma completa mistura de qualidades e defeitos aquele que foi o nosso primeiro Imperador: temperamento arrebatado e sensual agravado por uma educação cheia de falhas, parcialmente feita no meio da rua, literalmente ao deus-dará, e o resto no ambiente deletério de uma corte absolutista em decadência e transplantada para o clima pouco ameno da América tropical, no ambiente anárquico do Rio de Janeiro do tempo de D. João VI, mistura de Versalhes e de senzala.

Com estes defeitos – e em parte por estes defeitos – D. Pedro I tornou-se um autêntico "homem do destino". É que possuía duas qualidades essenciais: intuição dos valores políticos e sentimento heroico da vida. O Sr. Octávio Tarquínio de Sousa, numa crônica em que procurou retratar com realismo rigoroso os nossos príncipes, disse de D. Pedro I: "Moço, impulsivo, inteligente e ignorante, sobranceiro e trivial, Pedro I tinha um amor à glória e um sentido de honra que o impeliam aos grandes feitos..."; referindo-se a D. Pedro II acrescenta: "possuindo como o pai e o avô o senso da coisa pública..."[1] quer dizer: senso da coisa pública, intuição dos valores políticos e sentimento de honra, ao lado de vários defeitos como particular. Esses dois aspectos de sua fisionomia moral, ao lado de seu arrebatamento e da violência de suas paixões, eram vivências naturais. D. Pedro I sabia sentir o que convinha fazer nos grandes momentos e sabia executar o seu papel com todo o *pathos* da heroicidade. Com seus defeitos, pertencia à categoria dos grandes homens que não foram homens virtuosos: homens para os momentos críticos, aves das tempestades. Alguns anos mais tarde, seria apenas quixotesco, ele que nasceu e morreu na sala "D. Quixote" do Palácio de Queluz.

A cooperação de D. Pedro para a Independência foi decisiva per duas razões. Em primeiro lugar em função do cargo: o regente do Reino do Brasil ao trazer a sua adesão ao movimento, simplificou um número infinito de questões teóricas e práticas, além de possibilitar a solução legitimista tão do agrado de muitos patriotas,

como, por exemplo, o visconde de Caeté – a Independência interpretada como ato de restabelecimento da ordem em face da rebeldia das Cortes de Lisboa.

Em segundo lugar, em função do homem. Não se inclui D. Pedro na galeria dos reis que, por bem ou por mal, aceitam constituições que lhe oferecem os povos. Mas um chefe revolucionário, um líder popular, que encabeça o movimento de rebeldia, como seu antepassado D. João I o fora antes. Ou, mais proximamente, Napoleão. As chamadas tendências "absolutistas" de D. Pedro I encontram a sua explicação num fato conhecido desde a Antiguidade e, não, em sua condição régia, como pensavam os líderes liberais. Por força da natureza das coisas, um líder revolucionário, ao atingir o poder, envereda pelos caminhos da ditadura. D. Pedro I tomaria atitudes perigosas à liberdade não por ser filho de reis, mas por ser o chefe do povo...

O Sr. Octávio Tarquínio de Sousa, que soube tão bem mostrar-nos o estilo revolucionário da ação posta em prática pelo fundador do Império, assim esclarece os aspectos contraditórios do comportamento de D. Pedro I:

> Liberalismo sincero, que se chocava com um temperamento impróprio para o ofício de monarca constitucional, a exigir imparcialidade de árbitro, frieza de juiz. Nada mais oposto ao feitio militante de D. Pedro do que essa neutralidade superior e impassível que caracterizaria a monarquia à inglesa.[2]

Fora de dúvida a sinceridade de seu liberalismo, como indiscutível o seu insucesso ao tratar de pôr em marcha o regime que fundara.

Não há nenhum mistério nesta contradição; aplica-se ao caso o dito célebre de Nabuco: "sem os exaltados não podemos fazer as revoluções; com eles não podemos governar". Quando o momento fosse de belas decisões e lutas, podia-se contar com ele; na hora de encaminhar a monótona, corriqueira e enfadonha atividade do governo na rotina habitual, impossível fazer do herói um amanuense...

A verdade é que em 1822 soube D. Pedro I compreender o seu papel na história: lançar as bases de um Império na América, pela utilização das forças democráticas do século, para dar vida e consistência às velhas tradições da realeza europeia. Quis ser o penhor da

felicidade de seu povo e a vanguarda das conquistas democráticas. Quis cobrir o abismo aberto entre a monarquia e o povo pela Revolução Francesa, realizando em melhores condições o que Napoleão tentara fazer, procurando cobrir pelo gênio que lhe faltava, a origem real. Soube compreender o seu papel, principalmente abdicando a 7 de abril, quando se convenceu de que, pessoalmente, nada mais podia fazer.

Sintetizando a situação, dirá Octávio Tarquínio de Sousa:

> Do processo histórico da emancipação brasileira surgira o assentimento nacional à elevação do antigo regente ao novo trono. Trono sem antecedentes fora do país, trono em que se sentaria o príncipe já naturalizado brasileiro, identificado com os sentimentos e as aspirações do Brasil. Ninguém ajudara mais eficazmente a causa nacional do que ele. Escolhê-lo Imperador significava reconhecer-lhe a dedicação, os devotados serviços".[3]

Estabelecia-se com isto a contradição entre a origem revolucionária do poder e o caráter neutral e moderador da função régia, entre o poder "individualizado" próprio dos chefes revolucionários e o poder "institucionalizado", próprio das grandes épocas de construção.

Referindo-se a um discurso de Antônio Carlos que se referia ao Imperador como "ente metafísico", diz Octávio Tarquínio de Sousa: "Eis o que D. Pedro I, com todos os impulsos de sua carne e todo o calor de seu sangue, não se conformaria em ser. Ente físico, sim, como os que mais o fossem. Isso de o relegarem à esfera onde se fica acima do bem ou do mal, não se ajustaria à sua natureza. Transformar-se em ficção, criatura ou ser antes imaginário do que real, nada mais oposto ao seu feitio. Homem, e cheio de paixões..."[4]

Acima de tudo, pois, um homem, mas de medida incomum: o Sr. Octávio Tarquínio de Sousa vale-se das palavras de Evaristo da Veiga ao ter notícia da morte de D. Pedro I para com elas concluir a sua monumental biografia do fundador do Império: "não foi um príncipe de ordinária medida (...) e a Providência o tornou um instrumento poderoso de libertação, quer no Brasil, quer em Portugal. Se existimos como corpo de nação livre, se a nossa terra não foi retalhada em pequenas repúblicas inimigas, aonde só dominasse a anarquia e o espírito militar, devemo-lo muito à resolução que

tomou de ficar entre nós, de soltar o primeiro grito de nossa Independência". A estas enfáticas palavras do famoso jornalista, acrescenta Octávio Tarquínio de Sousa estas suas, com que remata o livro e dá-lhe o sentido e conclusão:

> Não foi um príncipe de ordinária medida, mas uma prodigiosa natureza humana, um ser de escândalo e contradição, cuja vida, tão breve, se marcou de rasgos generosos que lhe redimem erros e pecados. Não foi um homem de ordinária medida.[5]

2. A Constituinte

Que a grande Assembleia reunida a 3 de maio de 1823 viesse a naufragar, como de fato naufragou, nada mais natural. Vários fatores entraram em conjunção. A inexperiência dos deputados e a do jovem monarca; o fato de ser uma assembleia constituinte e legislativa, situação que não se repetiria jamais no Brasil; a presença tão próxima da Revolução Francesa, a tentar constantemente os deputados com exemplos grandiosos e lembrar a D. Pedro I outros exemplos menos agradáveis, ele, um homem sem nenhuma vocação para imitar Luís XVI. E que contava com modelos na família; seu concunhado Napoleão não fizera grandes coisas? Por que as não faria ele? E os deputados discutiam, atraídos irresistivelmente pelos exemplos franceses de 30 anos antes. Acabou naufragando a Assembleia; mas foi uma bela reunião...

A primeira Constituinte brasileira foi convocada antes da Independência, pelo decreto de 3 de junho de 1822, que teve regulamento nas instruções de José Bonifácio datadas do dia 19. Compunha-se de 100 deputados assim distribuídos: Cisplatina (Uruguai), 2; Rio Grande do Sul, 3; Santa Catarina, 1; S. Paulo, 9; Mato Grosso, 1; Goiás, 2; Minas Gerais, 20; Rio de Janeiro (inclusive a capital), 8; Capitania (Espírito Santo), 1; Baía, 13; Alagoas, 5; Pernambuco, 13; Paraíba, 5; Rio Grande do Norte, 1; Ceará, 8; Piauí, 1; Maranhão, 4; Pará, 3; Sergipe, depois desmembrado da Baía, 2.

Circunstâncias várias impediram que se realizassem eleições no Pará, Maranhão, Piauí, Sergipe e Cisplatina. Nos demais, se fizeram em perfeita ordem e sem maiores complicações.

Adotou-se o sistema de voto indireto, os deputados designados pelos eleitores de paróquia, escolhidos diretamente pelo povo

das freguesias. Os analfabetos votavam, devendo dar pessoalmente os nomes de seus candidatos aos secretários das mesas paroquiais, que com elas formavam a respectiva lista, que, depois de lida, passava a ser assinada pelo votante com uma cruz. Perdia o direito de votar ou ser votado o indivíduo convencido de suborno, conluio ou calúnias para fins eleitorais. Os resultados foram satisfatórios: uma assembleia brilhante e ilustre. Muitos de seus membros, apesar de jamais terem saído de suas províncias, de suas vilas e cidades mesmo, estavam perfeitamente em dia com os acontecimentos e as ideias de seu tempo. Havia, entre os representantes, 45 bacharéis em direito, dos quais 22 desembargadores; 7 bacharéis em cânones; 3 médicos; 18 sacerdotes; 1 bispo; 7 militares, sendo que 3 marechais e 2 brigadeiros. Poucos elementos de projeção na história do primeiro reinado e da Regência que não estivessem presentes; daí saíram 33 senadores, 28 ministros de Estado, 18 presidentes de província e 7 membros do primeiro Conselho de Estado (que fez a Constituição) e 4 regentes. Relativamente foi a mais selecionada de todas as nossas constituintes.

"Certamente", diz Homem de Melo, "a Constituinte não se compunha só de capacidades, como não se compõe parlamento algum do mundo. Não lhe faltavam, porém, ilustrações, homens iniciados nas ciências do Estado" (...). "Cumpre reconhecer que fazia-se nessa época estudos severos em matéria de doutrina; e as ciências jurídicas, que eram postas em maior circulação para a feitura da Constituição, estavam muito em honra do país" (...). "Havia então um grande movimento nas ideias. Os opúsculos políticos e memórias, que nessa época apareceram, dão disso irrecusável testemunho".[6] Muitos haviam estado em Coimbra; e alguns como Antônio Carlos, Feijó, Araújo Lima, Vergueiro, Alencar, pertenciam às Cortes de Lisboa.

Presidiram a Assembleia, um presidente por mês, de maio a novembro: D. José Caetano da Silva Coutinho, Bispo-Capelão-mor; José Bonifácio; Manuel Ferreira da Câmara de Bettencourt e Sá (o Intendente Câmara); outra vez o Bispo-Capelão-mor; o barão de Santo Amaro; Martim Francisco; e Maciel da Costa. Vice-presidentes: José Bonifácio, Câmara, Santo Amaro (julho e agosto), Martim Francisco, Pereira da Cunha e Carvalho e Melo.

Homens realmente ilustres se contavam em seu seio. Vejamos alguns, província por província.

Rio de Janeiro: D. José Caetano, Bispo-Capelão-mor, doutor pela Universidade de Coimbra. Faleceu senador por S. Paulo. O barão de Santo Amaro e mais tarde marquês, um dos redatores da Constituição e senador; Manuel Jacinto Nogueira da Gama, futuro marquês de Baependi, também redator da Constituição; José Joaquim Carneiro de Campos, bacharel pela Universidade de Coimbra, mais tarde marquês de Caravelas, principal redator da Constituição, senador e regente; Martim Francisco Ribeiro de Andrada, doutor em matemáticas pela Universidade de Coimbra, o terceiro dos Andradas; Antônio Luís Pereira da Cunha, futuro marquês de Inhambupe e redator da Constituição, formado em leis pela Universidade de Coimbra.

Baía: José da Silva Lisboa, o visconde de Cairu; Luís José de Carvalho e Melo, bacharel em leis por Coimbra, autor dos estatutos para os cursos jurídicos, membro da comissão que elaborou a Constituição, negociou o reconhecimento da Independência, mais tarde marquês de Cachoeira; Francisco Gé Acaiaba de Montezuma, depois visconde de Jequitinhonha; Francisco Carneiro de Campos, irmão de Caravelas; Miguel Calmon du Pin e Almeida, marquês de Abrantes; Felisberto Caldeira Brant, marquês de Barbacena, uma das figuras de projeção no primeiro reinado; e mais José da Costa Carvalho (futuro regente), Manuel Antônio Galvão, o médico Antônio Ferreira França.

Espírito Santo: o magistrado Manuel Pinto Ribeiro Pereira de Sampaio.

Minas, com a maior das bancadas, foi bem representada. Em primeiro lugar o conhecido Padre Belchior, vigário de Pitangui e deputado às cortes de Lisboa; Cândido José de Araújo Viana, futuro marquês do Sapucaí e professor de D. Pedro II; José de Resende Costa, inconfidente, assim como o padre Manuel Rodrigues da Costa; o Brigadeiro João Gomes da Silveira Mendonça, futuro marquês do Fanado e redator da Constituição; o Intendente Câmara; o padre José Custódio Dias que iria ter grande projeção na história da Regência; João Severiano Maciel da Costa, futuro marquês de Queluz, redator da Constituição, e governador da Guiana Francesa quando da ocupação pelas tropas luso-brasileiras; Antônio Gonçalves Gomide, médico muito conhecido; José Teixeira da Fonseca Vasconcelos, desembargador, seria o primeiro presidente de Minas, visconde Caeté e senador.

S. Paulo: Nicolau Pereira de Campos Vergueiro, o conhecido senador Vergueiro de todas as lutas liberais, das cortes de Lisboa à revolução de 1842 e futuro regente; Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva, a grande figura da Constituinte e autor do projeto de constituição; Francisco de Paula Sousa e Melo, futuro senador e presidente do Conselho; José Bonifácio, o Patriarca da Independência.

Pernambuco: Pedro de Araújo Lima, marquês de Olinda, regente do Império e presidente do conselho várias vezes.

Ceará: Padre José Martiniano de Alencar, muito conhecido.

A bancada da Paraíba era composta de ex-revolucionários de 1817: Joaquim Manuel Carneiro da Cunha, Augusto Xavier de Carvalho, José Ferreira Nobre e José Cruz Gouveia.

O Rio Grande do Sul mandou o historiador José Feliciano Fernandes Pinheiro.

Eis a lista completa:

Rio de Janeiro: D. José Caetano da Silva Coutinho, barão de Santo Amaro, Nogueira da Gama, Carneiro de Campos, Martim Francisco, Pereira da Cunha, Jacinto de Mendonça, Sousa França.

Baía: Cairu, Carvalho e Melo, Montezuma, Costa Carvalho,

M. A. Galvão, Araújo Guimarães, F. Carneiro de Campos, Ferreira França, Calmon, Barbacena, Couto Ferraz.

Espírito Santo: Manuel Pinto Ribeiro Sampaio.

Minas: Padre Belchior, J. J. da Rocha, Araújo Viana, Resende Costa, Rodrigues da Costa, J. G. da Silveira Mendonça, A. Teixeira da Costa, M. J. Veloso Soares, Câmara, Oliveira Maciel, Couto Saraiva, padre José Custódio Dias, Maciel da Costa, Faria Lobato, Gomide, Teixeira de Gouveia, Estevão Ribeiro de Resende, A. da Rocha Franco, J. A. da Silva Maia e Teixeira de Vasconcelos.

S. Paulo: Vergueiro, Antônio Carlos, Veloso de Oliveira, Pacheco e Silva, Aguiar de Andrada, Toledo Rendon, Paula Sousa, José Bonifácio, M. J. Ornelas.

Goiás: padre Silvestre Álvares da Silva.

Pernambuco: padre Muniz Tavares, padre Venâncio H. de Resende (ambos heróis de 1817), Araújo Lima, padre I. A. Fortuna, D. Nuno Eugênio de Lócio e Seilbitz, Araújo Gondim, Ferreira Barreto, Almeida e Albuquerque, Cavalcanti de Lacerda, padre L. L de Andrade Lima, Bernardo José da Gama, A. Ribeiro de Campos.

Ceará: Major Costa Barros, Alencar, Pacheco Pimentel, Xavier Sobreira, Rodrigues de Carvalho, José Mariano de Albuquerque Cavalcanti, padre Manuel Ribeiro Bessa.

Rio Grande do Norte: T. X. Garcia de Almeida e Castro.

Mato Grosso: Antônio Navarro de Abreu.

Paraíba: Carneiro da Cunha, Xavier de Carvalho, Ferreira Nobre, Cruz Gouveia.

Alagoas: Caetano Maria Lopes Gama, Inácio Acioli de Vasconcelos, padre José Antônio Caldas e José Sousa e Melo.

Santa Catarina: Diogo Duarte Silva.

Rio Grande do Sul: Fernandes Pinheiro, Francisco Chagas Santos, Joaquim Bernardino de Sena Ribeiro da Costa e Antônio Martins Bastos.

Foi uma grande Assembleia e, como lembra Oliveira Viana, "os nomes que a ela concorriam eram os maiores do país pelo prestígio da cultura, da inteligência, do caráter ou da situação social".

Exerceu simultaneamente funções constituintes e legislativas, o que não se repetiria nas outras assembleias, que fugiram de um destino semelhante à assembleia de 1823, abstendo-se de atividades legislativas ordinárias e, mesmo, de debates partidários.

3. O projeto Antônio Carlos

Era Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva a grande figura da Constituinte. Herói de 1817. Pertencera às Cortes de Lisboa. Possuía as qualidades andradinas típicas: altivez, vivacidade de espírito, amor à liberdade, humor sarcástico. O seu valor próprio ampliara-se com a projeção excepcional da família ilustre. O resultado foi caber-lhe, e mais a José Bonifácio, Antônio Luís Pereira da Cunha (futuro marquês de Inhambupe), Manuel Ferreira da Câmara de Bettencourt e Sá, Pedro de Araújo Lima (futuro marquês de Olinda), José Ricardo da Costa Aguiar de Andrada, sobrinho de Antônio Carlos, e Francisco Muniz Tavares, o encargo de redigir o projeto da Constituinte.

Segundo declarações suas no Senado, em 24 de abril de 1840, vários membros da comissão apresentaram anteprojetos, que julgou imprestáveis ("tive a sem-cerimônia de dizer que não prestavam").

Em vista disto, Antônio Carlos redigiu, em 15 dias, um trabalho que a comissão adotou, Araújo Lima assinando com restrições.

O projeto Antônio Carlos que iria fornecer importantes elementos da Constituição, apesar de radicais diferenças de fundo, forma e distribuição de matérias, continha as bases de um regime parlamentarista definido, declarando expressamente o princípio de responsabilidade ministerial e proibindo a dissolução da Câmara dos Deputados.

A distribuição das matérias divergia da que habitualmente adotariam as constituições brasileiras. A sua redação não era modelar, havendo confusões e disparates. Mas, como a primeira tentativa constitucional do país, feita por um único homem, e em 15 dias, é magnífica. Contém tudo o que havia de democrático na época.

Era a seguinte a disposição dos assuntos no projeto Antônio Carlos, que se distribuíam por 272 artigos contra 176 da Constituição.

Título I – Do território do Império do Brasil.

Título II – Do Império do Brasil – Capítulo I: Dos membros da Sociedade do Império do Brasil. Capítulo II: Dos direitos individuais dos brasileiros. Capítulo III: Dos direitos políticos no Império do Brasil. Capítulo IV: Dos deveres dos brasileiros (esta uma de suas originalidades).

Título III – Da Constituição do Império e representação nacional.

Título IV – Do poder Legislativo – Capítulo I: Da natureza e âmbito do Poder Legislativo e seus ramos. Capítulo II: Da Assembleia Geral. Seção I: Sua divisão, atribuições e disposições comuns. Seção II: Da sala dos deputados. Seção III: Do Senado. Capítulo III: Do Imperador como ramo da legislatura.

Título V – Das eleições.

Título VI – Do Poder Executivo ou do Imperador – Capítulo I: Das atribuições, regalias e juramentos do Imperador. Capítulo II: Da Família Imperial e sua dotação. Capítulo III: Da sucessão do Império. Capítulo IV: Da menoridade e impedimento do Imperador.

Título VII – Do ministério.

Título VIII – Do conselho privado.

Título IX – Do Poder Judiciário.

Título X – Da administração.

Título XI – Da fazenda nacional.

Título XII – Da força armada.

Título XIII – Da instrução pública, estabelecimentos de caridade, casas de correção e trabalho.

Título XIV – Disposições gerais.

Título XV – Do que é constitucional e sua revista.

Antônio Carlos apresentou o projeto na sessão de 1º de setembro. Começou a discussão no dia 15, destacando-se nela desde logo, além do relator, Cairu, Montezuma, Ferreira França, Vergueiro, Lopes Gama, etc. A instituição do júri, por exemplo, foi introduzida em plenário.

A dissolução apanhou a Assembleia debatendo o artigo 24, que, não obstante garantir a liberdade de imprensa, ressaltava para os Bispos censura prévia dos escritos sobre dogma e moral, punidos os autores e editores pela autoridade civil se católicos...

A substância do projeto foi em parte aproveitada pelo Conselho de Estado, que lhe melhorou a redação, introduziu o princípio do Poder Moderador, o direito de dissolução da Câmara e outras coisas menores.

Para Agenor de Roure, "o (projeto) elaborado pelo Conselho de Estado é mais conciso, melhor redigido, mais metódico, e, em alguns pontos, mais liberal, mas não duplicadamente mais liberal conforme prometera D. Pedro I". Mais adiante: "Melhorado quanto à forma e mesmo quanto ao fundo, aqui e ali"...[7] O que é explicável, pelo menos pelas condições de redação: um conselho de 10 homens, experimentados, trabalhando sem pressa, podendo discutir e comparar; um homem sozinho metido em turbulenta assembleia...

Vários anos depois, na Câmara dos Deputados, Antônio Carlos afirmou com ênfase que os 10 redatores da Constituição não sabiam o que faziam:

> A Constituição foi feita às carreiras; quanto mais nela medito, mais me persuado que quem a fez não entendia o que fazia.[8]

4. A dissolução

Não deixa de ser honroso para os sentimentos liberais brasileiros o fato de, até hoje, não se conseguir uma história a frio da dissolução da Constituinte. Foi um ato que perturbou profundamente a formação nacional, cujo caráter legítimo somente se estabilizaria

definitivamente quando, promulgando-se o Ato Adicional, reconheceu-se a origem legítima da Constituição. A situação de D. Pedro I foi de legitimidade plena até 10 de novembro de 1823, quando desceu à categoria de quase legitimidade, recuperando mais ou menos a legitimidade na qual permaneceu instavelmente até 7 de abril.

A lei da Regência em 1831 e o Ato Adicional, procurando reformar, e não substituir, a Constituição, normalizaram definitivamente a situação.

Não vamos, aqui, entrar no detalhe dos acontecimentos, que, de um modo geral, são conhecidos: ascensão ao poder do partido antiandradino; a chegada de Vilela Barbosa com novidades absolutistas, vindo acender a chama do que seria a mais forte tentação de D. Pedro como Imperador; a política portuguesa; a atitude hostil do elemento militar; a recordação da Revolução Francesa e suas repercussões, mostrando reis obrigados pelas assembleias turbulentas a aceitar todas as humilhações, inclusive a guilhotina, com os exemplos de casa, como o do velho pai, e, contrapondo-se às humilhações dos Bourbons em face das assembleias, o exemplo másculo e viril de seu concunhado e ídolo que todos consideravam o grande homem do tempo: Napoleão Bonaparte. Da mesma forma pela qual nenhum membro dos Estados Gerais convocados por Luís XVI pretendia outra coisa que reorganizar a estrutura da monarquia francesa, ninguém pensando em república e guilhotinamento – (não se via a possibilidade do terror nas reuniões iniciais de Versalhes), não se desejava senão fazer uma Constituição muito direita em 1823.

O fato é que D. Pedro I, diante da possibilidade de ter que seguir o exemplo de Luís XVI, preferiu prevenir e seguiu o de Napoleão. A dissolução foi, apenas, o 18 Brumário nacional.

Aurelino Leal defende um ponto de vista que nos parece sensato e que revela haver sido antes benéfica do que maléfica a dissolução. Segundo observa este historiador, a Assembleia estava inclinada à submissão. Pela voz de Alencar, prometera tratar quanto antes d'o projeto de liberdade de imprensa, como a tropa esperava. Afirma o historiador que, "se o decreto de dissolução não chegasse naquele momento, a tropa teria arrancado da Assembleia Constituinte uma série de restrições, 'algumas restrições', como diria o parecer, contra a liberdade de imprensa". E comenta a seguir:

> Seria o suicídio do Congresso. A tal providência seguir-se-ia a compressão do jornalismo oposicionista. Vencida uma vez, a Constituinte teria sempre diante de si o espetro da tropa amotinada. E um corpo assim não podia fazer a constituição de um país, máxime nos moldes do projeto de Antônio Carlos.[9]

O resultado desta condescendência seria evidente: a Constituinte faria uma constituição triplicadamente menos liberal que o projeto, consolidando a reação que andava campeando em Portugal. Ou, então, tentaria a revolução que, vantagens, não traria.

A verdade é que, como afirma o mesmo autor, "a dissolução política evitou a dissolução moral do memorável corpo".[10] O resultado foi duplo, segundo Aurelino Leal: a Constituinte caiu de pé, e a impressão não muito lisonjeira causada pelo golpe forçou a promulgação, rápida e em boas condições, da Constituição. Uma Constituinte de moral abatida não faria a Constituição que o Conselho de Estado elaborou nem a de Antônio Carlos. D. Pedro I, visivelmente preocupado com a violência de seu gesto, e desejoso de diminuir-lhe as consequências, tratou de conseguir rapidamente a Constituição "duplicadamente mais liberal".

Se confrontarmos 1823 com 1937 veremos facilmente que, modernamente, as sucessivas abdicações do Congresso criaram na opinião pública um sentimento muito vivo de desprezo pelo Poder Legislativo e pelos "políticos" em geral. O golpe de 10 de novembro praticamente arrombou uma porta aberta. Em 1823, o parlamento dissolvido ficou em situação muito mais confortável, pois forçou o governo a cobrir o abismo aberto pelo seu erro. Em 1937, os erros do Parlamento cobriram o abismo.

5. A promulgação

Dissolvida a Assembleia, D. Pedro I nomeou imediatamente um conselho de 10 membros para elaborar um projeto de constituição "duplicadamente mais liberal" que o de Antônio Carlos, e que se apresentaria à nova assembleia. Depois de quase um mês de trabalhos, em 11 de dezembro concluía-se o serviço.

No dia 17 de dezembro, um mês exato depois do decreto que instituía o Conselho e convocava nova Constituinte, o projeto foi

distribuído às câmaras municipais para que opinassem. Convém recordar que não estávamos em regime ditatorial: no âmbito municipal o povo se fazia devidamente representar por seus vereadores eleitos na forma secular.

Interessante a reação das câmaras. Três dias depois o Senado da Câmara do Rio de Janeiro declarou que a Constituição era ótima, que não se poderia fazer coisa melhor (nem pior, pois esta não seria aceita) e propunha que fosse imediatamente decretada, para que não se perdesse tempo. Ideia sensata, pois provocava a constitucionalização imediata do país, ganhando-se tempo. A tese dos cariocas tomou conta das câmaras em geral, o que tem levado muitos historiadores a pensar que o governo não fora estranho à generalização das câmaras favoráveis. Pode ser, mas não existem provas muito concretas, havendo, por outro lado, atitudes como a de Vergueiro, preso por ocasião da dissolução e que aceitou a promulgação imediata. Em suma, seria uma solução pouco adequada quanto à forma, apressando, porém, de modo extraordinário a Constituição. E evitaria novos conflitos para o futuro.

Se a aceitação foi geral, principalmente no sul, não foi unânime. Houve um pequeno número de discrepâncias célebres. Em Minas, São Bento do Tamanduá, hoje Itapecerica, adotou o projeto, condicionando o fato à convocação da nova constituinte. Em S. Paulo, a câmara de Itu sugeriu umas tantas modificações, algumas de redação, no sentido de acentuar certas garantias, outras mais importantes; criação de uma parte temporária no Senado, referenda ministerial aos atos do Poder Moderador, abolição do direito de dissolução da Câmara, ampliação dos poderes dos conselhos provinciais, extensão da autoridade dos juízes de paz e várias medidas no gênero. Entre os signatários das emendas temos o nome do Padre Diogo Antônio Feijó, aparentemente o seu autor. As ideias estarão sempre encontradiças nas propostas da ala moderada do Partido Liberal.

Na Baía houve um começo de agitação, serenada a custo. Afinal, depois de muitos discursos e reuniões, chegou-se a um acordo. Não fora por acaso que o Imperador encarregara de "constitucionalizar" a velha província o seu mais hábil diplomata, Felisberto Caldeira Brant, futuro marquês de Barbacena. Os baianos acabaram fazendo duas restrições: à vitaliciedade do Conselho de Estado e à permissão ao Imperador de movimentar a tropa de

segunda linha. Do Rio veio a resposta: tudo isto se levaria em conta por ocasião da reforma constitucional e ninguém pensava em retirar a tropa de segunda linha de suas localidades.

Em Pernambuco a situação se tornou séria. A dissolução daria motivo a uma das mais importantes revoluções do Brasil, a Confederação do Equador. Recusou-se o juramento, havendo o célebre Frei Caneca apresentado um voto de protesto à dissolução, ao sistema adotado para a promulgação da Constituição e a esta em seus pontos principais, que é simplesmente modelar. Com muita inteligência e conhecimentos estabelece a distinção entre uma constituição e um simples projeto e alega razões copiosas para considerar um bem ruim projeto o que se oferecia então. Nega vantagens do Senado vitalício, considera opressor o princípio do Poder Moderador, condena o direito de dissolução da Câmara dos Deputados e assim por diante.[11] As complicações surgidas em torno da nomeação do presidente da Província acabaram por incendiar o barril de pólvora e estourou a revolução, castigada violentamente.

Como, porém, a maioria das câmaras concordasse, realizou-se, em meio de grandes festas, no dia 25 de março de 1824, a cerimônia de juramento, havendo o Imperador solenemente prometido "observar e fazer observar, como Constituição política da nação brasileira, o presente Projeto de Constituição do Império"...

E passou o Brasil a ter uma Constituição, uma das mais originais do mundo.[12]

6. Os conselheiros

Para redigir o projeto que, afinal, acabou sendo a Constituição do Império, D. Pedro I organizou uma equipe de homens doutos, todos brasileiros natos e alguns antigos membros da Constituinte, inclusive o seu último presidente, Macial da Costa. Esforçaram-se os redatores durante quase 30 dias, começando imediatamente após a dissolução e terminando a 11 de dezembro. O Imperador participou de muitas reuniões e demonstrou o maior interesse pela tarefa. Trabalhando com calma, com as vantagens da mútua cooperação, os conselheiros, no meio dos quais havia um escritor, o futuro marquês de Maricá e alguns sólidos juristas, conseguiram resultados excelentes, havendo muito dispositivo do texto de 1824

que ainda perdura, apesar de todas as constituintes que tivemos desde então. D. Pedro I, em regozijo, concedeu a quase todos o título de marquês.

Vejamos rapidamente a biografia sumária desta adestrada equipe de legisladores, autores da Constituição que mais tempo durou e melhor durou em toda a nossa história.

De início temos José Joaquim Carneiro de Campos, marquês de Caravelas. Este ilustre baiano foi, segundo os melhores depoimentos, o principal redator da Constituição. Bacharel de Coimbra. Senador desde a primeira nomeação. Com Vergueiro e Lima e Silva ocuparia a Regência Trina Provisória. ministro várias vezes. Pertenceu com brilho à Constituinte. O barão Homem de Melo a ele se refere como jurisconsulto distinto e publicista consumado, largamente versado nos diferentes ramos da administração.[13]

Baiano também o visconde de Cachoeira, Luís José de Carvalho e Melo, um dos diplomatas mais ilustres do tempo. Veio de Coimbra. Na Constituinte revelou saber e erudição. ministro dos Negócios Estrangeiros o reconhecimento da Independência por parte de Portugal, problema aparentemente insolúvel. Um dos primeiros pan-americanistas, obteve igualmente o reconhecimento da Independência pelos Estados Unidos e aderiu à doutrina de Monroe. Também senador.

O mineiro João Severiano Maciel da Costa, feito marquês de Queluz, uma grande figura do Reino Unido, governador da Guiana Francesa no período em que esteve sob a ocupação das tropas luso-brasileiras, último presidente da Constituinte e ministro nos agitados dias da dissolução. Deve-se-lhe a primeira regulamentação do processo eleitoral. Também "coimbrão". Presidente de várias províncias, ministro e senador. Assinou em primeiro lugar o projeto Constitucional e referendou a lei que o mandava jurar e obedecer como Constituição.

O barão e depois marquês de Santo Amaro, José Egídio Álvares de Almeida, o único titular do Conselho de Estado. Baiano, doutor de Coimbra, secretário de D. João VI, constituinte, senador, ministro e embaixador. Foi um dos presidentes da Assembleia e o primeiro presidente do Senado.

Antônio Luís Pereira da Cunha, o futuro marquês de Inhambupe. Formado em Coimbra, exerceu cargos no governo de D. João VI. Constituinte, senador, ministro várias vezes. Como diplomata conseguiu

o reconhecimento da Independência por várias nações da Europa e o tratado de 1826 extinguindo o tráfico negreiro.

Manuel Jacinto Nogueira da Gama, mais tarde marquês de Baependi, mineiro, servira no governo de D. João VI. ministro várias vezes e senador. Participou da Constituinte.

Outro baiano foi Clemente Ferreira França, o futuro marquês de Nazaré. Diplomata e político, entrou, também, para o Senado.

Um dos nomes mais conhecidos entre os redatores do projeto constitucional é o de Francisco Vilela Barbosa, primeiro marquês de Paranaguá, natural do Rio ele Janeiro. Deputado às cortes, ocupou pastas ministeriais em circunstâncias complicadas, tais como a da dissolução da Constituinte, para a qual, segundo contemporâneos, muito contribuiu. Elemento útil nas negociações com Portugal sobre o reconhecimento da Independência. Senador, participou do movimento maiorista em 1840. Apesar de formado em matemáticas e engenheiro naval, deixou obras poéticas.

Outro nome conhecidíssimo é o de Mariano José Pereira da Fonseca, o famoso marquês de Maricá, o das máximas... O célebre moralista era fluminense e pertenceu ao Senado.

Os militares se representaram pelo marechal João Gomes da Silveira Mendonça, visconde de Fanado e marquês de Sabará. Foi senador, falecendo logo depois, em 1827.

7. D. Pedro I e a Constituição

A participação do jovem Imperador na elaboração do texto que os conselheiros redigiram e deram forma técnica não foi passiva. Seguindo o exemplo de napoleão na feitura do Código Civil tanto assim que se pode falar em “Constituição de D. Pedro I’’ como se diz *Côde Napoléon* – cooperou efetivamente na redação constitucional. Ainda não se fez um estudo historiográfico exaustivo sobre a matéria e muitas lacunas existem. Com a vinda, porém, dos arquivos do Castelo d’Eu para o Museu Imperial de Petrópolis já possuímos elementos adequados a uma ideia mais ou menos satisfatória a respeito. Podemos, assim, avaliar a relativa participação do Imperador.

Dois documentos dos mencionados arquivos, rascunhos ou bases do projeto constitucional, elaborados sob as vistas de D. Pedro I,

ou, mesmo, ditados por ele, e com anotações do punho do monarca, fornecem-nos o que se pode ter como a contribuição imperial. É a seguinte a descrição dos mencionados documentos:

a) uma peça justificativa ou exposição de motivos, completada por um texto constitucional dividido em artigos;

b) outro projeto, também, dividido em artigos.

Estes dois textos repetem-se em vários pontos e contradizem-se em outros. Aparentemente serviram como núcleos de referência para a discussão oral dos redatores do texto final. Nem tudo o que existe nos dois rascunhos entrou na Constituição, embora o essencial de ambos se salvasse, exceção feita para os casos em que se anulavam. Tirou-se a média geral do conjunto, que foi aproveitada.

Tudo indica ser o esboço constitucional que acompanha a exposição de motivos o primeiro bosquejo da Constituição, já que outro, o anteprojeto, se aproxima em mais pontos do texto final. O importante, porém, destas notas iniciais – um remoto embrião de projeto – está na peça justificativa, em que se apresenta a filosofia do regime. Por aí se vê que a solução monárquica se justificou em face das necessidades de melhor garantia da unidade nacional, conforme a opinião unânime dos mais abalizados tratadistas.

De um modo geral, o referido texto se expande em considerações mais ou menos óbvias acerca da divisão dos poderes e da harmonia que entre eles deve existir, e a respeito do sistema bicameral. Refere-se às condições de independência do Judiciário, à responsabilidade dos ministros e à liberdade de imprensa.

Merecem destaque algumas de suas proposições.

Uma que fixa a doutrina do sistema: "os brasileiros aclamando o monarca, a quem livre e espontaneamente outorgaram a categoria de Imperador, a quem juraram obediência e fidelidade, mostraram que adotaram o sistema monárquico com a firme esperança de que a futura Constituição conciliasse os direitos do povo com os do seu imperante, sem ofender as formas essenciais e constitutivas de uma verdadeira monarquia mista". Observe-se que se tinha o poder régio como de outorga popular, mesmo após a dissolução da Constituinte... Em outro local, o autor do texto que ora comentamos combate tenazmente o veto suspensivo e propõe o veto absoluto. O Conselho de Estado rejeitaria a sugestão e manteria o veto suspensivo, apenas.

Dada a importância evidente deste documento transcrevemo-lo na íntegra, assim como reproduziremos alguns dispositivos do outro rascunho constitucional. E dos quais o mais importante seria o segundo, que marca a transição da tendência dominante na Constituinte, para a que vigoraria na Constituição:

> Artigo 2. São quatro os poderes constitucionais: Legislativo, Moderador, Executivo e Judiciário.

Eis o texto do documento "a":

> PROJETO DA CONSTITUIÇÃO MONÁRQUICA
>
> 1823
>
> Sendo o objeto de toda a Constituição política a segurança interna do Estado, e a fortuna dos povos, consequência necessária da boa organização do governo, é de absoluta necessidade, que se escolha o melhor sistema, o mais próprio ao Estado, que se vai constituir, o mais análogo às suas circunstâncias físicas, imorais, à sua extensão, aos princípios da educação nacional, aos desejos enfim dos povos interessados no progressivo aumento de sua prosperidade, e na conservação dos seus direitos. Todos os publicistas de mais crédito na Europa reconhecem como a verdade indestrutível em política que o sistema monárquico constitucional é o único, que reúne estas grandes vantagens, e por isso mesmo o único, que se deve adotar em um grande Estado, como o Brasil, cuja extensão desmarcada ficaria exposta a formidáveis convulsões se no estabelecimento monárquico não tivesse um centro de garantia, que afiançasse sua segurança.
>
> Os brasileiros aclamando o monarca, a quem livre e espontaneamente outorgaram a categoria de Imperador, a quem juraram obediência, e fidelidade mostraram que adoptaram o sistema monárquico com a firme esperança de que a futura Constituição conciliasse os direitos do povo com os do seu Imperante, sem ofender as formas essenciais, e constitutivas da verdadeira monarquia mista. Os mesmos publicistas concordam unanimemente que a essência deste governo consiste na divisão dos poderes, e em sua mútua harmonia; porque a Constituição, segundo eles se explicam, não é um ato de hostilidade, porém um ato de união, que fixa as relações recíprocas do monarca, e do povo,

mostrando-lhes os meios de se sustentarem, de se apoiarem, e de se ajudarem mutuamente. Para conseguir estas vantagens é necessário que determine a esfera dos diversos poderes, marcando os respectivos lugares de um, e outro, e a maneira harmônica de sua conduta para que se conservem sem experimentarem choques imprevistos, e lutas involuntárias. O Poder Legislativo, o Poder Executivo, o Poder Judiciário são os três poderes constitucionais distintos realmente entre si: mas a experiência adquirida à custa de terríveis calamidades tem feito ver que para segurança da liberdade política, para firmeza da mesma Constituição, e para que se conserve a representação monárquica é necessária que o Poder Legislativo esteja em perfeita harmonia com o Executivo, que se apartem de um, e de outro todos os motivos de ciúme, que existindo, chamam as violências, as usurpações, desmontam as rodas do Estado, e abismam os povos em males irreparáveis.

Ora essa harmonia não é recomendada pela espécie de convenção ofensiva da liberdade, nem oposta ao sistema constitucional; pelo contrário é a clave fundamental da perfeita organização deste sistema, porque o monarca deve ser considerado como a legítima fração do Corpo Legislativo, tendo por consequência o direito inalienável da iniciativa igualmente com os Deputados da Representação Nacional, e exercitando este direito pelos seus ministros de Estado, que para esse fim devem ter assento na Assembleia. Tem-se também julgado necessário, como um predicamento essencial das monarquias constitucionais, a criação da segunda Câmara; porque sendo certo que no corpo social, assim como nos corpos físicos há forças de destruição intestinas, e constantes, que trabalham por desunir os elementos agregados, e restitui-los a antiga isolação, viriam estas no termo de reiterados combates a triunfar, se se não estabelecesse a providência de forças resistentes adequadas, que obrando em sentido contrário, soldassem a cada instante os elementos abalados. A segunda Câmara tem este objeto, é a força repulsiva dos despotismos, que podem resultar, e que ordinariamente resultam da união de muitos homens logo que eles transcendem os poderes que lhe foram confiados pelo povo, e que entram a divergir, formando partidos da maioridade tumultuosa, e por fim destruidora dos interesses nacionais. A lei promulgada na Assembleia Geral

será revista, e correta na segunda Câmara, deste modo se facilitará a sanção do monarca, que perfeitamente inteligenciado da necessidade, e utilidade de lei nunca deixara de a sancionar. Desprezar a instituição tão vantajosa, e até adotada pelo sistema puramente democrático, que nunca se lembrou de a considerar como ofensiva da liberdade, desprezar, digo, o estabelecimento da Segunda Camara que a opinião agora existente clama contra sua criação, é deixar nos alicerces do nosso edifício político um gérmen de destruição, que minando lentamente a sua segurança o fará cair, como caíram os da Europa pelo mesmo defeito.

O dever do Legislativo é encaminhar a opinião pública para o bem geral da nação até á altura, a que podem chegar suas vistas em política, e não contemporizar com esta opinião quando ela marcha desorientada, e com todos os sintomas de precipitar a nação se não achar resistência em seus progressos. Mereceria muito respeito a opinião, que pugne contra a Segunda Câmara, se se pudesse demonstrar que ela é mais atentadora, do que conservadora da liberdade nacional, e do sistema dos governos mistos; porem a evidência das suas vantagens é toda em favor da criação, e o partido da oposição nunca poderá oferecer no quadro das nações, onde foi rejeitada, senão as desgraças dos proprietários, as atrocidades da anarquia, e a completa ruína dos Estados.

Sendo porém necessário tranquilizar o espírito dos povos, que iludidos por seus falsos diretores, julgam ver nesta Segunda Câmara um asilo da aristocracia, porque ignoram que o perfeito sistema constitucional consiste na fusão da monarquia, da aristocracia, e da democracia, mostrar-se-á neste projeto como se deverá criar esta Segunda Câmara, ainda que nos afastemos das regras estabelecidas pelos publicistas. Pela mesma razão não devem merecer atenção alguma os gritos daqueles, que mais como furiosos, do que como filósofos declamam contra o veto absoluto do Imperante. Um poder obrigado a dar seu consentimento a leis indignas de sua aprovação fica em pouco tempo sem força, e sem respeito: sem força porque os seus agentes lhe desobedecem com a segurança de não incorrerem no seu desfavor contrariando ordens, que lhe foram extorquidas; sem respeito porque exercita sua autoridade concorrendo para medidas desaprovadas por sua consciência, e por seu juízo. Demais, não há poder algum, que execute com zelo a

lei indigna de sua aprovação: é por tanto necessário que se dê o veto ao monarca, e tanto para sustentar a Dignidade da Sua Representação, como para melhor execução das leis, e segurança da Constituição o veto deve ser absoluto.

O exercício do veto suspensivo, que se limite a dizer = Eu não adoto tal lei senão em tal tempo = aparece muitas vezes com um caráter absurdo, porque os autores da lei fixam a atenção do povo, não sobre a lei, que condena sua precipitação, mas sobre a época, em que eles esperam que se lhes dê razão. A existência do veto absoluto no monarca tem ainda a grande vantagem de conter a transcendência do Poder Legislativo fora dos limites, em que se deva concentrar, ficando o povo debaixo do escudo daquela atribuição em perfeita imunidade contra as agressões da representação desvairada, infinitamente mais temíveis do que o despotismo de um só. Em conclusão os melhores publicistas consideram o veto absoluto como o limite de demarcação entre a monarquia constitucional, e a pura democracia; negando-se por consequência ao Imperante esta atribuição conservadora do sistema monárquico misto ficará a monarquia em nome, e inteiramente aniquilada a representação do augusto chefe do governo.

Quanto à harmonia do Poder Judiciário com os dois outros poderes não será difícil o conseguir se a vez que este poder se constitua em perfeita independência, e se estabeleça como regra impreterível a inamovibilidade dos juízes, e a sua promoção pela antiguidade, não podendo ser expulsas dos lugares senão depois de se lhes formar culpa: só assim poderão eles julgar com liberdade, e conformando-se com as leis pronunciarão juízos imparciais. O Poder Judiciário nas monarquias constitucionais se compõe de juízes, e de jurados, estes são tirados a sorte entre os cidadãos chamados para exercitarem os direitos políticos: os jurados pronunciam sobre o fato, e os juízes aplicam a lei. Esta instituição verdadeiramente digna de um povo livre, e civilizado é um dos brasões, que dá mais glória ao sistema constitucional por isso que oferece a garantia pública à segurança da liberdade individual. Neste projeto far-se-ão ver as atribuições dos diversos poderes, o modo de se harmonizarem, e a maneira pela qual se há de fazer efetiva a responsabilidade dos ministros, a das circunstâncias mais indispensáveis nos governos constitucionais, – assim como a maneira

de punir os abusos da liberdade da imprensa, cujos limites para que nunca degenere em escandalosa, e desenfreada licença devem ser rigorosamente marcados pelas leis em proporção das regalias constitucionais, que o novo sistema lhe franqueie.

Projeto

ARTIGO 1º

A divisão, e harmonia dos poderes é o princípio conservador da liberdade política dos cidadãos em uma monarquia constitucional.

ARTIGO 2º

A Legislatura compõem-se de três forças distintas em seus elementos; a saber, de um monarca, de uma Câmara de Representantes, e uma Câmara de Senadores.

ARTIGO 3º

O Senado não será hereditário, mas sim temporário, ainda que melhor seria para os interesses da Constituição que fosse vitalício. Sendo porém temporário, a sua duração será quádrupla, ou ao menos tripla da que tiver a Câmara dos Representantes.

ARTIGO 4º

Os eleitores da Câmara dos Representantes não podem ser os mesmos da Câmara dos Senadores, pois este direito é reservado aos que dentre eles tiverem o rendimento, ou pagarem a quantidade de taxas, que a lei marcar, os quais sempre serão superiores as do geral dos eleitores.

ARTIGO 5º

Os senadores, além das qualidades exigidas para aqueles, que hão de ser representantes, terão mais de quarenta anos de idade, e rendimento superior proveniente de propriedade fixa, ou mobiliária, ou pagarão, maiores taxas do que os eleitores do Senado; a lei marcará a quantidade de uma, e outra coisa.

ARTIGO 6º

Para fazer efetiva a eleição nomearão os eleitores o triplo dos membros, e o monarca escolherá dentre eles o triplo para entrar no Senado.

ARTIGO 7º

Na confecção das leis a proposição, oposição, e aprovação compete igualmente a cada um dos ramos da legislação; a proposição, que compete ao monarca, é exercida pelos seus ministros, que tomam igualmente parte na discussão, mas sem voto.

ARTIGO 8º

Excetuam-se as leis de impostos[14] recrutamento, e escolha de nova dinastia na extinção da atual, nas quais a iniciativa é privativa da Câmara dos Representantes tão somente, e não têm lugar a oposição do monarca na escolha da nova dinastia.

ARTIGO 9º

A pessoa do Imperante é inviolável, e sagrada. O Poder Executivo é exercitado em Seu Nome pelos ministros de Estado, os quais ficam responsáveis pelas resoluções que assinarem, ou sejam gerais, ou particulares das suas respectivas repartições.

ARTIGO 10.

A responsabilidade dos ministros far-se-á efetiva diante do Senado; ou na presença de um jurado *ad hoc* composto de 12 membros, e um presidente que é o juiz de direito.

ARTIGO 11.

Os membros do jurado serão tirados a sorte da Câmara dos Senadores, do Tribunal Supremo da Justiça, e dos conselheiros do monarca por partes iguais, caso os conselheiros não formem um corpo cerrado, que sirva com os ministros, e no caso contrário, excluídos eles, será o jurado composto somente de senadores e membros do Tribunal Supremo, dois terços dos senadores, e um terço do Tribunal Supremo.

ARTIGO 12.

O presidente, ou o juiz de direito será o do Tribunal Supremo.

ARTIGO 13.

O ministro acusado poderá recusar sem causa pela primeira vez a metade dos jurados, e na segunda vez com causa especificada o terço.

ARTIGO 14.

A acusação será decretada na Câmara dos Representantes à pluralidade, o seu manejo cometido à comissão.

ARTIGO 15.

A liberdade civil consiste na faculdade de fazer tudo o que a lei não proíbe; só à lei compete limitá-la por meio dos seus órgãos, e debaixo de formas claras, e determinados.

ARTIGO 16.

A Constituição garante a plena liberdade da imprensa.

Nenhum escrito por tanto será censurado nem antes, nem depois de impresso. A lei todavia punirá o abuso que dela se possa fazer, e os jurados marcarão a existência do abuso no escrito denunciado.

ARTIGO 17.

A religião católica, apostólica e romana, e indivisível é a religião do Estado, e povo brazileiro; os demais cultos de comunhão cristã são permitidos, e os que não são, tolerados.

ARTIGO 18.

A Constituição garante a unidade da legislação civil e criminal: a uniformidade do ensino público; a igualdade dos direitos civis e políticos; a existência da nobreza pessoal, e vitalícia como prêmio de serviços feitos; a abolição de todos os privilégios, ou qualificações feudais, do confisco dos bens, e da pena de infâmia para os descendentes do réu infamado.

ARTIGO 20. [sic]

A Constituição garante a independência dos tribunais: os juízes da Justiça, e Civis são inamovíveis e vitalícios: em matéria criminal os debates são públicos, o fato julgado por jurados, e a lei aplicada pelos juízes.

ARTIGO 21.

A Constituição garante o direito de petição, os socorros públicos, a inviolabilidade das propriedades, e da dívida pública; as quotas proporcionais na repartição das contribuições diretas, se todas as contribuições forem admitidas no sistema de imposição, que se houver de seguir.

ARTIGO 22.

A Constituição garante a conservação da Ordem do Cruzeiro: das cores nacionais, e das recompensas conferidas pelos serviços civis e militares.

> ARTIGO 23 ADICIONAL.
>
> Na morte do monarca é da competência necessária das Câmaras o exame da administração, que acaba, e a extirpação dos abusos nela introduzidos.
>
> ARTIGO 24 ADICIONAL.
>
> A Constituição deixa a porta aberta para todos aqueles melhoramentos, que a experiência, o progresso das luzes e as circunstâncias da nação mostrarem necessários; a lei deve marcar a época, em que tais melhoramentos se devam fazer, e a legislatura, que fará a revisão, e reforma precisa.

Do rascunho, redigido pelo secretário Francisco Gomes da Silva, o Chalaça, a ditado de D. Pedro, citaremos os seguintes artigos, mais originais ou expressivos:

> Artigo 5º O Senado será vitalício e a Câmara dos Representantes Gerais elegível de oito anos na forma que a lei prescrever.
>
> Artigo 7º A escolha dos senadores é privativa do monarca.

Pelo artigo 4º (que foi radicalmente desprezado) o legislativo provincial compor-se-ia de duas câmaras, uma eleita pelos grandes proprietários, outra por eleitores comuns, com sanção do Imperador.

Outros artigos:

> Artigo 10. Na confecção das leis gerais a proposição, oposição e aprovação compete a uma das legislaturas, digo, a cada um dos ramos da legislatura, e a proposição que compete ao monarca é exercitada pelos ministros que tomam igualmente parte na discussão, porém, sem voto.
>
> Artigo 12. Nos conselhos provinciais a proposição compete exclusivamente ao monarca, e a aprovação compete à Reunião Geral em primeiro lugar e em segundo ao monarca. Reunião Geral é a Câmara dos Representantes e a dos Senadores.
>
> Artigo 16. No monarca reside o Poder Moderador, a sua pessoa é inviolável e sagrada.
>
> Artigo 17. A oposição à lei, feita pelo monarca, é exercitada pelos seus ministros.

> Artigo 18. A oposição deve ser por três legislaturas, quer na Reunião Geral, quer nos conselhos provinciais.
>
> Artigo 19. O Executivo é exercitado pelos ministros de Estado, os quais são responsáveis pelas resoluções que assinarem, ou sejam gerais, ou particulares de suas respectivas repartições, se por acaso seus erros forem cometidos em prejuízo, ou da nação em geral, ou duma província em particular.
>
> Artigo 34. A tropa é essencialmente obediente ao Poder Moderador por intermédio do Executivo, a quem lhe compete empregá-la como lhe aprouver.
>
> Artigo 35. O Imperador, como Defensor Perpétuo, poderá, querendo, comandar em chefe, e não querendo o príncipe herdeiro será o generalíssimo.
>
> Artigo 36. A Reunião Geral se fará de oito em oito anos, e a dos conselhos provinciais; ambas serão feitas na forma, que a lei determinar.
>
> Artigo 39. O número de senadores e representantes quer gerais quer provinciais será marcado pela lei.

Os demais artigos coincidem com o texto já transcrito ou, mais raramente, incorporaram-se à Constituição, ou carecem de maior interesse. Convém esclarecer que as "reuniões gerais" visavam a apuração das responsabilidades dos ministros, a verificação do bom cumprimento do texto constitucional e se os órgãos julgadores da responsabilidade dos ministros estavam funcionando regularmente.

O projeto compunha-se de 41 artigos e a matéria assim se dividia: "Introdução", 15 artigos; "Do monarca", 3 artigos e um apêndice; "Dos ministros de Estado", 4 artigos; "Do Poder Judiciário", 2 artigos; "Da Religião", um artigo; "Garantias da Constituição", 7 artigos; "Da Força Armada", 2 artigos; "Das Reuniões", 6 artigos.[15]

8. O sete de abril

A Abdicação de D. Pedro I teve como causa uma dupla constelação de princípios: o princípio de responsabilidade dos ministros perante a Câmara dos Deputados e o princípio "federalista". O primeiro, que mais resumidamente poderíamos chamar de princípio

liberal, foi o desdobramento das consequências da dissolução. Podemos acompanhar a luta, dia a dia travada, entre a Coroa que queria reservar para si a plenitude do Poder Executivo, e o Parlamento exigindo que os ministros lhe prestassem contas de seus atos. José Maria dos Santos considera o princípio liberal como o núcleo do movimento de 7 de abril, como a "sua verdadeira significação doutrinária".

E conclui:

"A revolução havia posto o problema político nos seus termos exatos e insofismáveis: – os ministros, isto é, o governo, deve depender sempre da confiança pública, expressada nos votos do Parlamento".[16] A Regência continuaria teimosamente a tendência "absolutista" de D. Pedro I, inclusive com fases cômicas, como no caso daquele ministro que declarou que o princípio liberal punha os ministros na posição de escravos diante dos senhores, obrigados a pedir a bênção aos deputados...

Além do princípio liberal, é indubitável que a tendência "federalista" influiu no 7 de abril. Basta o caso mineiro: o Imperador procura a sempre leal província e envia proclamações antifederalistas. O resultado foi o mais desastroso possível. E a reforma constitucional tentada depois da Abdicação propunha desde logo a "monarquia federativa"; o Ato Adicional acertou pela descentralização ampla que se conseguiu aí.[17]

No plano social, vamos encontrar duas causas da revolução. O nativismo, o mais conhecido de todos estes aspectos do 7 de abril, o seu aspecto superficial e talvez o menos importante: possuíamos um rei que o era de Portugal e que agravava a sua natural inquietação com as duas nações para dirigir. Finalmente a verdadeira luta de classes que surgia entre uma burguesia brasileira que se formava, e que os remanescentes reinóis impediam de subir. Não podemos desprezar o monopólio "de fato", detido pelos portugueses, do comércio carioca. Se isto ainda causou aborrecimentos em nossos dias, imaginemos o que seria então...[18]

9. A Constituição

Que foi esta Constituição aprovada pelas câmaras municipais e promulgada por D. Pedro I?

Possuía diversas originalidades, que lhe são exclusivas. A Constituição de 1824 partia do princípio de que, no Brasil, a soberania nacional era delegada principalmente a dois poderes – o Imperador e a Assembleia Geral. Com ser uma Constituição democrática, era uma constituição monárquica, pois que o Imperador possuía poderes precisos e definidos e representava a nação brasileira em igualdade de condições, mas com funções diferentes das que cabiam à Assembleia.

O elemento central da Constituição, como já se disse, residia no Poder Moderador, uma de suas peculiaridades, assim como no Senado vitalício, escolhido pelo Imperador numa lista tríplice indicada pelo eleitorado. Os poderes dados pelo povo ao Imperador se renovavam em cada geração, pois que competia à Assembleia reconhecer o príncipe herdeiro ao nascer, tomar-lhe juramento de fidelidade à Constituição e às leis, ao atingir os 14 anos, e, ao subir ao trono, receber o seu juramento de obediência à Constituição. Outra originalidade consistia no artigo 61: ao surgir uma dúvida entre os dois ramos do Poder Legislativo (Senado e Câmara dos Deputados), nenhum se curvando à vontade do outro, reunir-se-iam as duas Casas numa assembleia única, vencendo assim o partido com maioria no total de deputados e senadores. Aplicou-se esse dispositivo por ocasião da elaboração da única reforma da Constituição, o Ato Adicional de 1834, que deu autonomia às províncias.

A Constituição Política do Império do Brasil, promulgada por carta de lei em 25 de março de 1824, e referendada por João Severiano Maciel da Costa, futuro marquês de Queluz, dividia-se em 179 artigos. Assim dizia a Carta de lei de 25 de março de 1824, que justificava e promulgava – "Em nome da Santíssima Trindade" – a Constituição Política do Império do Brasil:

> Dom Pedro Primeiro, por graça de Deus e unânime aclamação dos povos Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil.
>
> Fazemos saber a todos os nossos súditos que, tendo-nos requerido os povos deste Império, juntos em câmaras, que nós quanto antes jurássemos s e fizéssemos jurar o projeto de Constituição que havíamos oferecido às suas observações, para serem depois presentes à nova Assembleia constituinte, mostrando grande desejo que tinham de que

> ele se observasse já como Constituição do Império, por lhes merecer a mais plena aprovação, e dele esperarem a sua individual e geral felicidade política: nós juramos o sobredito projeto para o observarmos e fazermos observar, como Constituição, que dora em diante fica sendo, deste Império e a qual é do teor seguinte.

Vinha, em seguida, o texto da Constituição. Eram sete os títulos da Constituição.

Título I – “Do Império do Brasil, seu Território, Governo, Dinastia e Religião” (5 artigos);

Título II – “Dos cidadãos brasileiros” (3 artigos);

Título III – “Dos Poderes e Representação Nacional” (4 artigos);

Título IV – “Do Poder Legislativo” – Capítulo I: Generalidades (21 artigos); Capítulo II: Da Câmara dos Deputados (5 artigos); Capítulo III: Do Senado (11 artigos); Capítulo IV: Da proposição, discussão, sanção e promulgação das leis (18 artigos); Capítulo V: Dos Conselhos gerais de província e suas atribuições (18 artigos); Capítulo VI: Das eleições (7 artigos);

Título V – “Do Imperador” – Capítulo I: Do Poder Moderador (4 artigos); Capítulo II: Do Poder Executivo (3 artigos); Capítulo III: Da Família Imperial e sua dotação (11 artigos); Capítulo IV: Da sucessão do Império (5 artigos); Capítulo V: Da Regência na menoridade ou impedimento do Imperador (10 artigos); Capítulo VI: Do Ministério (6 artigos); Capítulo VII: Do Conselho de Estado (8 artigos); Capítulo VIII: Da Força Militar (6 artigos);

Título VI – “Do Poder Judiciário” – Capítulo único: Dos juízes e Tribunais de Justiça (14 artigos);

Título VII – “Da administração e Economia das províncias” – Capítulo I: Da Administração (2 artigos); Capítulo II: Das Câmaras (3 artigos); Capítulo III: Da Fazenda Nacional (3 artigos);

Título VIII – “Das disposições gerais e garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros (7 artigos; o art. 179 – declaração dos direitos – com 35 parágrafos).

Tratava-se de uma Constituição muito coerente, um corpo doutrinário compacto que se fundava em dois princípios, o da soberania nacional e o de que a nação se compõe de duas realidades de igual importância – o Estado, chefiado pelo Imperador, e o povo.

Além disto eminentemente plástica: permitia reforma de artigos por lei ordinária e muitas alterações por simples costumes.

Somente os artigos que fossem "constitucionais" dependiam das formalidades específicas da reforma: aqueles que dissessem respeito aos limites e atribuições dos poderes políticos e aos direitos individuais e políticos dos cidadãos. Para a Constituição de 1946 tais disposições não são passíveis de reforma; "não serão admitidos como objeto de deliberação".

Logo após a abdicação de D. Pedro I se fez a única reforma, e que transformou profundamente o sistema com a criação das assembleias provinciais. Este mesmo Ato Adicional foi emendado por uma "lei de Interpretação" que reduziu as atribuições. Introduziu-se a Presidência do Conselho de Ministros em 1847 por um decreto. Também a eleição direta (1881), que modificava o texto constitucional, e muitas outras medidas vieram ordinariamente. Quer dizer: somente se considerava reforma da Constituição a alteração do regime ou da forma do governo... O resto, a lei ordinária podia mudar.

Trazia as conquistas liberais do tempo e a originalidade do Poder Moderador, ideia popularizada pelo escritor francês Benjamim Constant, o que provocou em Guizot o maior dos espantos.

Em 1857, no apogeu do Império depois da pacificação levada a efeito pelo marquês do Paraná, o jurista José Antônio Pimenta Bueno, futuro marquês de S. Vicente, assim conclui o seu tratado de direito público:

> Graças à Providência, temos uma Constituição que já é uma das mais antigas do mundo, sábia, liberal, protetora. Todo o nosso esforço deve limitar-se a perpetuá-la, a fazê-la cada vez mais respeitada, ainda nos seus menores detalhes e a deduzir dela suas lógicas, justas, belas e criadoras consequências.
>
> Ela será sempre, como já tem sido, nossa arca de aliança em nossas tempestades e perigos; é e será a base firme de nosso poder, nossa força crescente e nossa glória nacional. *Esto Perpetua* – eis o nosso sincero voto de amor e gratidão.

Notas

1 "Amante dos livros, grande estudioso, não seria nunca. Mas leu mais do que pretende inculcar (...) certa crônica desfiguradora". São palavras do Sr. Otávio Tarquínio de Sousa, *A vida de D. Pedro I*, Rio, 1952, p. 133. Autodidata de gosto seguro, D. Pedro I lera poucos livros, mas lera-os bem. E eram livros essenciais. Esta a tese do Sr. Otávio Tarquínio de Sousa, que nos mostra um D. Pedro I bem diferente do "atrasadão" da caricatura corrente.

2 Otávio Tarquínio de Sousa, op. cit., p. 672.

3 Ibidem, p. 451.

4 Ibidem, p. 550.

5 Ibidem, p. 1154.

6 *A Constituinte perante a história,* Rio, 1868, p. 8.

7 *Formação constitucional do Brasil*, Rio, 1914, p. 219.

8 Discurso pronunciado em 12 de junho de 1841.

9 Aurelino Leal, *História constitucional do Brasil,* Rio, 1915, p. 87. Otávio Tarquínio de Sousa, em seu *Diogo Antônio Feijó* (Rio, 1942), joga sobre os ombros do patriarca boa parte da responsabilidade na dissolução:

"Infelizmente J. Bonifácio encarava a Constituinte com desconfiança e punha na boca do Imperador, na "Fala do Trono" da sessão inaugural, aquelas palavras ambíguas... que continham a ameaça da dissolução da Assembleia". Mais adiante atribuí a um dos Andradas a seguinte declaração: "Se a Assembleia não fizer o que o Imperador quer, ele a dissolverá. Se a outra não der uma constituição digna dele, ele a tornará a dissolver e dará ao Brasil uma constituição" (p. 62).

10 Aurelino Leal, op. cit., p. 86.

11 Eis algumas palavras do ardoroso monge, expressão de um fenômeno sério demais para que seja estudado com a superficialidade habitual entre nós:

"Uma *constituição* não é outra coisa, que a ata do pacto social, que fazem entre si os homens, quando se ajuntam e associam para viverem em reunião ou sociedade. Esta ata, portanto, deve conter a matéria sobre que se pactuou, apresentando as relações, em que ficam os que governam, e os governados, pois que sem governo não pode existir sociedade. Estas relações, a que se dão os nomes de direitos e deveres, devem ser tais, que defendam e sustentem a vida dos cidadãos, a sua liberdade, a sua propriedade, dirijam todos os negócios sociais à conservação, bem-estar e vida cômoda dos sócios, segundo as circunstâncias de seu caráter, seus costumes, usos e qualidades de seu território, etc. *Projeto* de Constituição é o rascunho desta ata, que ainda se há de tirar a limpo, ou apontamentos das matérias que hão de ser ventiladas no pacto; ou, usando de uma metáfora, é o esboço na pintura, isto é, a primeira delineação, nem perfilada, nem acabada".

Mais adiante, diz este estranho frade rousseauniano:

"O Poder Moderador, de nova invenção maquiavélica, é a chave mestra da opressão da nação brasileira e o garrote mais forte da liberdade dos povos. Por ele o Imperador pode dissolver a Câmara dos Deputados que é a representante do povo, ficando no gozo de seus direitos o Senado, que é o representante dos apaniguados do Imperador. Esta monstruosa desigualdade das duas câmaras, além de se opor de frente ao sistema constitucional, que deve chegar o mais possível à igualdade civil, dá ao Imperador, que tem de sua parte o Senado, o poder de mudar a seu bel-prazer os deputados, que ele entender, que se opõem aos seus interesses pessoais e fazer escolher outros de sua facção..." (Ver América Brasiliense, *Os programas dos partidos e o Segundo Império,* S. Paulo, 188, p. 18 e 21).

12 A rigor não se pode dizer que D. Pedro I "outorgou" uma Constituição ao Brasil, pois o preâmbulo da Carta de lei de 25 de março de 1824 declara expressamente que os povos reunidos em câmaras (municipais) requereram a adoção imediata da Constituição. O Imperador não fizera, senão, sancionar a vontade popular... Aliás, segundo João Ameal (*História de Portugal,* Lisboa, 1949, p. 551), D. Pedro, "ao outorgar a 'Carta', viola arbitrariamente as Leis Fundamentais do Reino". Quer dizer: o rei de Portugal não tinha poderes para mudar a essência do regime sem audiência das Cortes. De onde, pois, os tiraria D. Pedro I para outorgar constituições? Verdadeira outorga foi a de Luís XVIII, na qual o rei de França declara que, usando de seu direito, concede uma constituição aos franceses.

Leiamos a maneira altaneira e magnifica pela qual Luís XVIII faz a outorga de suas cartas aos franceses e comparemos as palavras do rei cristianíssimo com as do Imperador: "...Nous avons volontairement été par le libre exercice de notre autorité

royale, accordé et accordons, fait concession et octroi nos sujets, tant pour nous et nos successeurs, et à toujours, de la Charte constitutionnelle qui suit".

13 *A Constituinte perante a história,* p. 9. A biografia do marquês de Caravelas, incluída na *Galeria de Brasileiros Ilustres,* de Sisson (p. 150 da 2ª edição, Paulo, 1948), dá Carneiro de Campos como autor principal da Constituição. Segundo o biógrafo de Caravelas, D. Pedro I ter-lhe-ia apresentado um projeto de sua lavra pedindo-lhe "que aproveitasse do mesmo projeto tudo aquilo que julgasse conveniente ao bem do país. Era tal o empenho que ele (o Imperador) tinha de ver concluída esta difícil e grandiosa obra, que dirigiu-se várias vezes para aquele fim à sua casa (de Caravelas). Existam, ainda, contemporâneos que podem asseverar este fato". "Tendo José Joaquim Carneiro de Campos conferenciado com os outros conselheiros de Estado, trabalhou com toda a atividade e esmero durante oito dias no projeto da nova Constituição, que sendo aprovado...". Segundo, pois o anônimo redator da biografia de Caravelas, seria ele o principal autor da Constituição. Aparentemente, o texto que lhe ofereceu o Imperador e o que publicamos no § 7 deste capítulo. Convém registrar que Sacramento Blake confirma a autoria.

O Sr. Otávio Tarquínio de Sousa expõe em sua *A vida de D. Pedro I* a questão da autoria do texto da Constituição analisando todos os elementos de que dispõe. As suas conclusões confirmam o que dissemos: participação do Imperador e colaboração principal de José Joaquim Carneiro de Campos (marquês de Caravelas). Mais não se pode saber.

14 As nações constitucionais fazem esta exceção lembrando-se que saindo os impostos do geral do povo deviam por consequência ser propostos pela representação nacional: o mesmo seguem [sic] na lei do recrutamento. E quanto à proposição para nova dinastia, o motivo da exclusão da iniciativa é porque sendo o monarca a primeira guarda dos interesses nacionais, deve a escolha da nova dinastia, depois de extintos os ramos da atual, sair do corpo representativo da nação, podendo acontecer que se o monarca por algum motivo particular não aprove a dinastia escolhida pela nação fique esta sem chefe, abandonada ao furor das facções, e exposta a todas as desgraças, que resultam de sua efervescência revolucionária. Contudo tanto na lei dos impostos, como na do recrutamento o monarca tem o direito de sanção.

15 Documentos comunicados por especial gentileza do Museu Imperial, benemérita e admirável instituição à qual rendemos os nossos agradecimentos e prestamos as nossas homenagens.

16 *A política geral do Brasil*, p. 15, O Sr. Otávio Tarquínio de Sousa, em sua biografia do regente Feijó, descreve a luta homérica entre os dois princípios, representados pelo sacerdote paulista e Bernardo de Vasconcelos, este o princípio liberal da responsabilidade dos ministros, e o outro, o ponto de vista do absolutismo.

17 A "federação" (se dermos à palavra o sentido tecnicamente razoável) já se fizera em 1822 com a união das províncias em torno do príncipe. Impunha-se agora a descentralização, a autonomia das províncias, o que já era outra coisa, bem diferente.

18 A "nacionalização" do comércio varejista foi tema de debates parlamentares durante vários anos, principalmente na década inicial do segundo reinado. Melo Matos (*Páginas de história constitucional*, Rio, 1870, passim) cita vários projetos neste sentido.

CAPÍTULO II
O ATO ADICIONAL

1. A elaboração

Dois foram os princípios políticos que levaram D. Pedro I à abdicação: o da responsabilidade dos ministros, implícito na Constituição pelo simples fato de constar em seu texto a existência de um Poder Moderador diferente do Executivo; o outro, contrário, não ao espírito, pelo menos à letra da Carta, o da "federação".[1] A famosa viagem do Imperador a Minas, viagem que até hoje constitui um símbolo para os mineiros, revelou uma situação que não merecera a atenção do legislador constituinte: as províncias possuíam espírito próprio... No manifesto que no dia 22 de fevereiro de 1831 publicou o Imperador, as ideias da federação eram fortemente criticadas. Dizia o monarca: "Não vos deixeis iludir por doutrinas que tanto têm de sedutoras, quanto de perniciosas...".

Logo após vinha o 7 de abril.

Feita a Revolução imediatamente principiaram a chover os projetos de reforma da Constituição. Houve de tudo nesse fértil ano de 1831: "federação", abolição da religião de Estado, constituintes provinciais, monarquia provisória até o fim do reinado de Pedro II, seguindo-se uma confederação republicana de províncias, reformas da justiça, presente, em todos os lugares e a todas as pessoas, "Que as penas se abulam da Justiça; e os fins da Justiça sejam: conciliação dos desavindos, satisfação da obrigação, reparação do dano, correção ou repressão do malfeitor, segurança dos ofendidos". Eram grandes e loucos dias aqueles...

Devemos associar o nome do futuro visconde de Uberaba, José Cesário de Miranda Ribeiro, de modo positivo à reforma constitucional. Propôs em 6 de maio de 1831, quase ao completar o primeiro mês de abdicação, a organização de uma comissão para elaborar o projeto da qual fez parte, com Paula Sousa e Sousa Paraíso. A 9 de julho terminava a comissão seu trabalho, apresentado logo à Câmara. Em 12 de outubro aprovava-se o substitutivo, remetido logo ao Senado. O texto da Câmara era profundamente revolucionário: transformação do Império em monarquia federal, abolição do Poder Moderador e do Conselho de Estado, Senado

temporário e Câmara bienal, intendentes municipais e assembleias provinciais, bicamerais, reforma no sistema de "veto"...

O Senado dormiu sobre o assunto, principalmente no verão, que logo trouxe as férias parlamentares.

A Comissão de Constituição do Senado apresentou o seu parecer a 18 de maio, assinado pelos senadores Vergueiro, Santo Amaro e Caravelas, os dois últimos redatores da Constituição. O parecer, muito sereno, concordava com a necessidade da descentralização. Entrou em discussão junto com o projeto vindo da Câmara dos Deputados. Com o mês de julho terminava o trabalho do Senado. Do primitivo projeto somente permaneceu a descentralização, a extinção do Conselho de Estado, a eleição do regente... O resto, "monarquia federativa", abolição do Poder Moderador, Senado temporário, etc., tudo viera abaixo. Nada mais natural; não fazia parte da Comissão de Constituição do Senado o marquês de Caravelas, o principal redator da Carta? Iria ele sacrificar a sua criação? Não receberam muitos aplausos os senadores; até de "escravos de D. Pedro I" os apodaram. Convém lembrar que quase todos os grandes nomes do primeiro reinado estavam presentes, e que, de fato, eram senadores nomeados pelo monarca deposto. O mais importante que isto, porém, estava na presença de quase toda a comissão que redigiu a Constituição.

Mas, enquanto o Senado terminava sossegadamente o seu trabalho, a coisa encaminhava-se para novos rumos na Câmara dos Deputados, que quase se transforma em Convenção Nacional, resultado da famosa "Conspiração dos Três Padres", que pretendia, fazer vigorar a "Constituição de Pouso Alegre"... Honório Hermeto, futuro marquês do Paraná, salva a situação, com o discurso sereno em que mostra aos 31 anos o que seria depois.[2]

Entre os dois ramos do Parlamento permanecia a dúvida. A Câmara pretendia reformas profundas; o Senado, alterações moderadas. Afinal, por uma proposta da Câmara baixa, deliberou-se a reunião conjunta, na forma do artigo 61 da Constituição. Saiu, assim, a lei de 12 de outubro pela qual os eleitores concederiam aos deputados da legislatura de 1834-1837 o direito de reformar a Constituição nos artigos prescritos na referida lei.[3]

Estava destruída a revolução. A maioria "moderada" do Senado, junto com a minoria da Câmara, conseguiu colocar na lei de 12 de outubro os elementos para uma reforma suficientemente

ampla, mas não exageradamente revolucionária. Reforma; mas, não, Revolução. Conseguir-se-ia o seguinte: descentralização, abolição do Conselho de Estado, regente único, eleito pelo povo. Nada de "monarquia federativa" nem de supressão do Poder Moderador, nem de temporariedade do Senado. Em suma: a reunião das duas câmaras em Assembleia Geral possibilitou a reforma, em condições moderadas, apenas no sentido da descentralização. Emendou-se a Constituição, completando-a; mas não a transformando[4]

Em 6 de maio de 1834 a Câmara dos Deputados escolheu uma comissão composta de Bernardo de Vasconcelos, Paulo Araújo e Limpo de Abreu, que no dia 7 de junho já apresentava o seu substitutivo. Levantada a preliminar: – somente a Câmara devia executar na reforma ou se convidaria o Senado? – aprovou-se a primeira solução, pois unicamente ela recebera delegação expressa do eleitorado para tal fim.

Choveram as emendas.

O texto de onde saiu o Ato Adicional à Constituição do Império, apresentado à Câmara especialmente eleita para reformar a Constituição e redigido pela comissão composta de Bernardo Pereira de Vasconcelos (possivelmente seu Autor), Antônio Paulino Limpo de Abreu (mais tarde visconde de Abaeté) e Francisco de Paula Araújo e Almeida, quase todo foi aproveitado. Além de algumas emendas de redação, dois ou três cortes de substância foram feitos. Começaremos pelo mais grave de todos: a câmara amputou o § 1º do artigo 22, que autorizava ao presidente de província a designar um conselho, composto de deputados provinciais, "a quem ouvirá na sanção das leis, e em todos os negócios graves da administração provincial". Depois de vários dias de discussão tumultuada, não constando dos anais muita coisa que elucide o historiador acerca das intenções de uns e outros, foi o parágrafo cortado. Alegava-se a inutilidade deste conselho. Limpo de Abreu faz a defesa da comissão, alegando que não havia incoerência em sua atitude (propusera a supressão do Conselho de Estado), pois o Imperador, de qualquer modo, tinha o conselho de ministros, que o futuro Abaeté queria funcionando, obviamente, em termos de colegiado e governo de gabinete. Naquele remoto ano de 1834, ninguém podia sentir completamente a importância do problema e compreender inteiramente o que se fazia. Na verdade, adotado o texto de Vasconcelos, teríamos os elementos legais para a transformação do executivo

provincial, de presidencial a parlamentar, e, principalmente, veríamos constituído um executivo propriamente provincial, em lugar da situação paradoxal reinante – assembleias provinciais de muita autonomia e presidentes nomeados. A discussão durou de 9 a 12 de julho de 1834 e a emenda supressiva do parágrafo teve como autores Costa Miranda, Alves Machado e Melo (padre José Bento).

Foi pena – deviam ter apenas retirado do conselho a consulta no caso de sanção, em que o presidente falava como Poder Moderador provincial e representante do governo geral.

A supressão dos conselhos de presidência não foi a única alteração imposta pelo plenário ao projeto Vasconcelos. Uma de alto alcance social – Pelo § 1º do artigo 10 do projeto, seria competência das assembleias legislar sobre "as pessoas não livres", exceto no que diz respeito ao tráfico. Quer dizer: a futura abolição da escravidão ficaria a cargo das assembleias provinciais. E, partindo do princípio citado, contraditoriamente, por Tavares Bastos, de que "serfdom is seccional and liberty, national", e considerando o caráter menos democrático, mais fiel aos interesses dominantes dos governos locais, e o caráter mais reformista do governo nacional, esse artigo seria um fator de retardamento na marcha da campanha abolicionista, que somente logrou o êxito que teve em virtude da centralização imperial. Mais ainda: se acaso o governo nacional, mais aberto e melhor inspirado, quisesse resolver o assunto, o princípio federativo seria levantado, como nos Estados Unidos até hoje, para impedir a reforma.

Outro dispositivo (§ 2º do artigo 22) previa a criação de delegados municipais dos presidentes de província, para aprovar as posturas municipais e cumprir as ordens dos presidentes. Semelhante proposta, talvez justificada em face das dificuldades de comunicações da época, cairia e não mais se restabeleceria, embora, aqui e ali, houvesse quem a justificasse. Modernamente verificou-se uma tentativa de restauração da ideia, com a sugestão da criação de prefeitos nomeados ao lado das câmaras municipais. Contra ela se levantam sentimentos municipalistas; em favor, algumas razões ponderáveis de boa ordem administrativa...

A primeira discussão começou em 14 de junho, a segunda em 21 de julho e a terceira em 29 do mesmo mês. No dia 6 de agosto estava aprovada a redação final. "Eis o código da anarquia", teria

dito Bernardo de Vasconcelos em face do vencido. "Não houve nem podia haver uma discussão profunda e luminosa", observa Uruguai.[5]

O Senado, indeciso no princípio sobre qual o comportamento mais adequado em face da situação, acabou, porém, cedendo, e aceitando o Ato Adicional. Alguns elementos de primeira ordem votaram na Câmara contra a reforma: Araújo Viana, Rodrigues Torres, Carneiro Leão, Araújo Lima, Holanda Cavalcanti e outros.

Ao apresentar à Regência os autógrafos do texto do Ato Adicional para a sanção, Antônio Paulino Limpo de Abreu, futuro visconde de Abaeté, pronunciou o seguinte discurso, ao qual não emprestam os historiadores a necessária atenção:

> Senhor!
>
> A Câmara dos Deputados tendo ultimado as reformas da Constituição do Império, nos envia em solene deputação para termos a honra de apresentar a V.M.I. o fruto de suas meditações e trabalhos. Este benefício reclamado há muito tempo pelo progressivo incremento da civilização e das luzes e pelas crescentes necessidades das províncias; este benefício que o Brasil à despeito dos estímulos de um patriotismo ardente aguardou respeitoso da ação ordinária da lei, é o monumento novo nos fastos da sua história política, que hoje deposita, cheio de confiança, nas augustas mãos de V.M.I. Investida pelo sufrágio livre dos eleitores da privativa autoridade de concluir a obra de reforma, a Câmara dos Deputados, cônscia de toda a extensão de seus deveres, de toda a responsabilidade que contraíra para com a nação, não podia ser nem mais fiel à lei de 12 de outubro de 1832, que traçara o círculo de seu poder constituinte, nem mais solícita em conferir às províncias todos os recursos necessários à sua nova existência.
>
> A capacidade nacional que deve exaltar mais do que tudo o justo preço do patriotismo, prevalece aí acima de mesquinhas considerações locais; os objetos provinciais acham-se cautelosamente descritos e extremados para se evitarem destarte os conflitos e as lutas intermináveis que tão fatais podem ser aos interesses dos povos, comprometendo a sua paz e segurança; a unidade e energia de ação sem as quais o corpo social enlanguece e definha, são conservados no governo geral para poder preencher com vantagem do Estado as variadas e difíceis obrigações a seu cargo; o princípio

> federal amplamente desenvolvido recebe apenas na sua aplicação aquelas modificações que são filhas do estudo e da experiência das nações mais cultas; respeita-se enfim religiosamente a forma de governo que a nação adotou, e que tem contribuído nas maiores crises para salvá-la do embate das paixões e dos partidos, e as prerrogativas da Coroa Imperial adquirem novo esplendor e realce.
>
> Senhor! Esta obra verdadeiramente da nação, organizada pelos representantes a quem ela delegou esta missão importante, oferece a estrutura de um governo que parece ter sido até agora na Europa o sonho de alguns políticos, mas que vai ser agora uma realidade na América uma monarquia sustentada por instituições populares. São estes também os elementos mais sólidos da conservação das monarquias.
>
> Releva, pois, Senhor, que V.M.I. se digne de mandar promulgar esta lei da reforma, penhor da união das províncias, objeto dos votos e esperança da nação, à que preside, para que a sua execução faça sentir quanto antes todos os melhoramentos, e à par deles a prosperidade geral, que promete e assegura.
>
> Este ato, Senhor, em que as ideias de um dever sagrado se entrelaçam com os desejos, com as inclinações de um príncipe constitucional, que sob os mais felizes auspícios subiu ao trono deste vasto Império no memorável dia 7 de abril, erigirá ao nome augusto de V.M.I. um padrão de eterna glória, propício aos brasileiros que o adoram, e à liberdade de todas as nações.

E o Ato Adicional, primeira e única reforma expressa da Constituição de 1824, começava a sua aventurosa carreira.

2. A Lei de Interpretação

Desde 1835 que se tentava uma interpretação do Ato Adicional em virtude dos muitos casos e dúvidas que ocorriam. O texto não se pode considerar um modelo de clareza e o entusiasmo das assembleias provinciais em face do extraordinário poder que o Ato lhes concedera não era pequeno. E, se não ocorreram todos os abusos alegados pelos reformistas, com o visconde do Uruguai à frente, houve, pelo menos, um uso demasiadamente largo das franquias do Ato.

Em 1836 quase que saiu a reforma do Ato Adicional, inciativa senatorial de Inhambupe, Caravelas, Paranaguá, Velasques, Francisco Carneiro de Campos e Vergueiro. Depois de algumas discussões, adiaram-na.

O projeto finalmente vitorioso foi apresentado à Câmara dos Deputados em 10 de julho de 1837 pela Comissão de Assembleias Provinciais, composta de Paulino José Soares de Sousa, mais tarde visconde do Uruguai, Honório Hermeto Carneiro Leão, o futuro Paraná, e Miguel Calmon du Pin, depois marquês de Abrantes. Aprovado em 17 de setembro, em junho do ano seguinte discutiu-se a redação, o que se deu com mais calor do que a discussão do projeto em si mesmo. Em 26 de junho de 1838 passava na Câmara e seguia para o Senado, que somente o recebeu em 2 de julho do ano seguinte. No Senado a discussão foi das mais entusiasmadas, com oposição violenta: começou em 6 de julho de 1839, durando 28 sessões. A convocação da Assembleia Geral, Senado e Câmara, em sessão conjunta, no ano seguinte, em caráter extraordinário, teve o mérito de apressar o debate, senadores e deputados em mistura entendendo-se melhor.

A lei estava promulgada no dia 12 de maio de 1840.

Lei de elaboração lentíssima: 7 artigos em 3 anos de debates. Enquanto que o Ato Adicional, de que era uma simples interpretação – e com 30 artigos da maior importância – passara em 25 sessões da Câmara dos Deputados. A Interpretação, cujos debates corriam com a maior displicência, tomou novo impulso em 1840, sendo aprovada em poucas sessões. Alguns autores atribuem esta aceleração brusca na reta final ao interesse dos liberais, já em plena conspiração maiorista, de fortalecerem o poder que já antegozavam como seu...

Depois de 1840, algumas tentativas de reforma e interpretações do Ato Adicional, como a do visconde de Jequitinhonha em 1861, se registraram sem maior êxito. Já se pretendia, porém, a reforma da própria Constituição.

Afinal, o que se desejava com esta "interpretação" do Ato Adicional?

Esclarecer algumas dúvidas, mais do que elementares. Uma delas, a famosa questão dos funcionários gerais com exercício nas províncias. Nos primeiros tempos, todos os serviços públicos instalados nas províncias se tiveram como provinciais. Era necessário

esclarecer o assunto; funcionário geral com funções nas províncias é "geral", ou federal, como diríamos hoje.

E, também, esclarecer que o parágrafo 4 do artigo 9 queria dizer que as assembleias provinciais podiam legislar sobre "polícia", e economia municipais, "polícia", aqui, significando apenas polícia administrativa e não judiciária. Finalmente, regular o poder que possuíam as assembleias de processar magistrados. A interpretação girou principalmente em torno das ambiguidades do texto do Ato Adicional e que passaram a ser entendidas num sentido centralista.

3. A jurisprudência

No fim de todas as idas e vindas de sua lenta elaboração não ficou perfeito o Ato Adicional. Mesmo incongruências: "sobrou" nos debates a extinção do Conselho de Estado, medida que somente se compreendia se extinto o Poder Moderador. Além disto, tratava de assuntos variadíssimos, indiscriminadamente.

Eram 32 os seus artigos, sem outras divisões:

Até o 24º artigo dispunha sobre governos provinciais. O artigo 25 permitia a interpretação.[6] Do 26 ao 31 tratava-se da eleição do regente único e assuntos anexos. O artigo 32 suprimia o Conselho de Estado.

Várias críticas se fizeram ao Ato Adicional. A menor, do próprio visconde do Uruguai, é que libertara as províncias, mantendo, porém, os municípios na escravidão.

Aurelino Leal, que estudou muito bem o assunto, escreveu o seguinte: "o futuro mostrou que o Ato Adicional era imprestável para realizar os intuitos visados por seus autores".[7]

Outro especialista – e dos mais competentes o Sr. Tavares de Lira, escreveu: "Era (o sistema adotado no Ato Adicional) uma organização francamente democrática, inadequada, porém, à cultura política e às paixões desordenadas do tempo".[8]

Podemos hoje achar confuso o Ato Adicional e registrar falhas graves; em primeiro lugar a ausência de uma distribuição das rendas públicas, entre gerais e provinciais, além dos temas da interpretação duvidosa e de redação defeituosa, que deram origem à interpretação.

Não era possível fazer melhor; estávamos no começo de tudo. O Sr. Octávio Tarquínio de Sousa faz-lhe justiça:

> Abriram-se válvulas às províncias, fez-se obra descentralizadora, mas, sem pôr em perigo a unidade nacional. A revolução de 7 de abril encontrou um leito para as suas águas, que tantas vezes ameaçaram o país de submersão; o impulso revolucionário foi, por assim dizer, domesticado numa lei e utilizado num sentido de renovação conservadora. A revolução, descontados os excessos, cristalizou-se nas instituições.[9]

Para concluir: o Ato Adicional legitimou a Constituição. D. Pedro I, depois da dissolução, caíra numa situação de quase-legitimidade, melhorando a sua posição com o cumprimento da promessa de dar uma Constituição; dúvidas pairavam, porém, impedindo uma condição de plena legitimidade.

A Revolução vitoriosa, aceitando a Constituição como base de quaisquer entendimentos e reformando-a pelos processos nela previstos, legalizou a situação. Atingíamos de novo a uma situação de plena legitimidade. A lei fundamental não era a outorga de um príncipe: nascera do seio profundo do povo...

A manutenção da Constituição pela "revolução gloriosa", a sua reforma dentro de seus princípios, da letra de seus textos e conservando a sua estrutura, significou o reconhecimento formal por parte da nação brasileira de que o ato imperial de 25 de março de 1824 não fora uma outorga régia, mas a promulgação pelo Imperador de uma Constituição, "da" Constituição do Império, em cumprimento às disposições inequívocas da vontade popular... A Constituição não se legalizou no dia 12 de agosto de 1834: neste dia a nação brasileira confirmou, consagrou e ratificou o ato de 25 de março de 1824.

E, pensando bem, não foi o Ato Adicional uma reforma da Constituição: ofereceu ao texto de 1824 o complemento essencial – a autonomia provincial.[10]

Notas

1 Podemos classificar as revoluções ocorridas no Império em 3 grupos, muitas participando de mais de um: *Revoluções sociais* – revoltas de negros, lutas entre brasileiros e portugueses (controle do comércio a varejo no Rio); *revoluções políticas*

em torno da adoção do sistema de responsabilidade ministerial; *revoluções regionalistas,* em favor da autonomia provincial.

2 Sobre o golpe de Estado natimorto de 30 de julho de 1832, escreveu Otávio Tarquínio de Sousa um cuidadoso e minucioso ensaio. Ver *História de dois golpes de Estado,* Livraria José Olímpio Editora, Rio, 1939.

3 Eis o que dispunha a lei de 12 de outubro, que autorizava a reforma da Constituição:

"Artigo único – Os eleitores dos deputados para a seguinte legislatura lhes conferirão nas procurações especial faculdade para reformarem os artigos da Constituição, que se seguem:

O artigo 49, a fim de poder o Senado reunir-se independentemente da Câmara dos Deputados, quando se converter em tribunal de justiça.

O artigo 72, na parte que excetua de ter Conselho Geral a província onde estiver colocada a capital do Império.

Os artigos 73, 74, 76, 77, 80, 83, parágrafo terceiro, 84, 85, 86, 87, 88, 89 para o fim de serem os conselhos gerais convertidos em assembleias legislativas provinciais.

O artigo 101, parágrafo 4, sobre aprovação das resoluções dos conselhos provinciais pelo Poder Moderador.

O artigo 123, para o fim de que a Regência Permanente seja de um só membro, e quanto à sua forma de eleição.

Os artigos 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, para o fim de ser suprimido o Conselho de Estado.

Os artigos 170, 171, em relação à reforma que se fizer no artigo 83, § 3º".

4 A argumentação dos "moderados", como se pode ver dos discursos do "caramuru" Antônio Pereira Rebouças, articulava-se, geralmente, em torno da distinção entre emenda à Constituição e mudança da Constituição. Emendar a Constituição não pode significar a sua substituição por outra. O deputado Rebouças, filiado ao grupo "Caramuru", batia sempre na mesma tecla e lutava na Câmara contra todas as proposições "exaltadas". As citações subsequentes são bem ilustrativas.

"...o projeto desta câmara não trata só e congruentemente da reforma dalgum artigo constitucional, mas de toda a Constituição mesma, já mudando a forma do governo proclamado pela nação, jurado e sustentado por ela, já suprimindo um dos poderes políticos essenciais à mesma forma de governo monárquico, constitucional representativo, já distribuindo arbitrariamente suas atribuições, etc.". "Por conseguinte, o projeto desta Augusta Câmara está contra a Constituição, ou fora dela; é um ato todo alheio da nossa atual missão parlamentar; é manifestamente contrário a ela, numa palavra, importa um suicídio da própria lei fundamental do Império, a qual seguramente, quando autorizou e prescreveu os meios de ser melhorada, não foi para o fim absurdo de ser aniquilada". (*Recordações da vida parlamentar*, v. I, p. 125).

"A monarquia constitucional representativa é o governo teórica e praticamente provado o mais perfeito, fruto necessário dos progressos da perfectibilidade humana" (Ibidem, p. 115).

"E sendo provado que um dos progressos da perfectibilidade do espírito humano é o sistema monárquico constitucional representativo e o mais perfeito dos governos, tendo esta verdade por si o testemunho das mais sábias e ilustradas nações; e a opinião experimental dos patriarcas da liberdade e dos publicistas normais do presente século, e verificando-se, também, que as federações eram meros ensaios para se conseguir, a todos os possíveis esforços, o anelado bem do verdadeiro sistema representativo. Como retrogradaremos, à força de nos querermos elevar a voos de Ícaro?" (Ibidem, p. 136-137).

"Não menos está na ordem retrógrada dos progressos da perfectibilidade humana proposta supressão do PODER MODERADOR" (Ibidem, p. 146).

5 Visconde do Uruguai, *Estudos práticos sobre a administração das províncias do Brasil*, Rio, 1865, v. I, p. 18.

6 O visconde do Uruguai, ao encerrar a sua monumental obra *Estudos práticos sobre a administração das províncias*, precisamente na penúltima página (v. II, p. 429), lembra que a interpretação do Ato Adicional competia à Assembleia Geral (e não ao Poder Judiciário), disposição que tem como "coerente" com o sistema político vigente. Neste local, embora reconheça o sistema americano como sendo recurso "permanente, pronto e eficacíssimo" contra abusos legislativos e contra medidas inconstitucionais dos governos locais, admite a sua inaplicabilidade dentro do jogo das instituições do Império, a menos que se fizesse uma reforma substancial da Constituição no que concerne às atribuições do Poder Judiciário. Como os atuais presidencialistas, proclama a incompatibilidade entre federação e parlamentarismo, no que diz respeito às atribuições do Supremo Tribunal. E não devemos deixar de anotar que o "teórico da centralização" conclui o seu livro de apologia, por assim dizer, da política centralizadora, aconselhando a leitura das obras clássicas sobre... o federalismo americano.

7 Aurelino Leal, *História constitucional do Brasil*, Rio, 1916, p. 125.

8 A situação do Brasil em 1840. Tomo especial da *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro* (Centenário de D. Pedro II), Rio, 1925, p. 229.

Sobre as lutas na redação do Texto do Ato assim se expressa Bernardo de Vasconcelos:

"Deu o nobre senador (Antônio Carlos) a entender que eu tinha abandonado os meus antigos companheiros e levantado a bandeira do regresso. Eu nunca abandonei companheiros e entendi sempre que o Ato Adicional devia ser modificado. Alguns antigos companheiros quiseram que eu alargasse muito o Ato Adicional, e por uma razão, porque a nossa revolução (o sete de abril) não tinha chegado ao ponto de dispensarmos todas as províncias da tutela do governo geral. Eu não tinha noticia senão de um governo federativo que tem resistido às facções e ao tempo. Pode ser que um governo federativo, organizado segundo os princípios descobertos na América do Norte, se pudesse estabelecer em qualquer outro ponto, mas tenho que não poderá trazer benefício algum, não poderá usufruir beneficio algum, senão depois que a civilização tiver chegado a tal ponto que se achem todos os meios de governar em toda a parte".

"Eu entendi que o Ato Adicional devia ser aprovado tal qual o redigi e apresentei na Câmara dos Deputados. Não consegui o meu desejo; fizeram-se-lhe consideráveis emendas que o podem tornar, como eu receava, a carta da anarquia, se o Senado, a Camara dos Deputados e o Poder Moderador não promoverem a sua interpretação de maneira tal que os diversos elementos governativos se não combatam. Eis a primeira inculpação que me fez o nobre senador".

"A segunda foi que, depois de publicado o Ato Adicional, se devia fazer alto no movimento, que se dizia revolucionário, de sete de abril; julguei que nem mais um passo adiante se devia ir, ao menos enquanto uma experiência bem calculada não mostrasse que algumas alterações deviam ser feitas; eu quis parar o carro revolucionário, atirei-me diante dele: sofri e tenho sofrido, porque quem se atira diante do carro revolucionário de ordinário sempre sofre. Segui o meu caminho; outros seguiram outro; mas por que outros seguiram caminho diverso do meu, devo condená-los?" (Discurso pronunciado na sessão de 29 de maio de 1839).

"Eu, Sr. Presidente, fui o relator desse Ato (Ato Adicional). Eu entendia que não convinha fazer as grandes alterações que se prometiam. Queria-se até que o governo geral ficasse dependente das províncias para gastar, isto é, que consignasse no Ato Adicional o sistema de "quotas", que o governo geral se dirigisse às províncias, que pedisse dinheiro necessário para suas despesas. Queriam também que os presidentes fossem nomeados pelas províncias; eu pugnei, quanto cabia em minhas forças, contra semelhante princípio. Depois trataram de confundir o governo geral com o provincial dando-se às províncias ingerência na administração geral de sorte que o peou até 1840, sem que pudesse marchar livremente, porque a cada passo e opunha que o objeto de que se tratava era provincial e não geral (...) muitos projetos do Senado ficaram embargados na Câmara dos Deputados por se não ter ainda declarado se a matéria de que tratavam era provincial ou geral, à vista da letra do Ato Adicional" (Discurso de 18 de maio de 1844).

“O projeto original (do Ato Adicional) tinha-se esmerado em separar o que ele considerava local do que era geral; o que se fez na discussão? Confundiu-se o geral com o provincial; a administração da justiça ficou a cargo do governo geral; entretanto a nomeação dos magistrados, suas atribuições, tudo quanto dizia respeito a administração da Justiça, a organização judiciária da primeira instância, foi cometida às províncias; como havia de o governo pode funcionar? Como havia de administrar a Justiça se a organização judiciária não estava a cargo de quem tinha de fazer justiças?” (...)

“Conhecia os erros de nossos códigos, era natural que contivessem muitos, porque tinham, por assim dizer, passado por aclamação. Tratava-se de reformar esses; aparecia logo a objeção do Ato Adicional, que fazia provinciais tais atos; a administração geral não podia dar um passo. Todos os atos das assembleias provinciais eram (no projeto) sujeitos a sanção dos presidentes da província; e na discussão do Ato Adicional, que se deliberou? Que uma grande parte desses atos não fosse sujeita à sanção dos presidentes. As câmaras municipais podem em suas posturas derrogar leis gerais, impor em prejuízo da renda geral, prejudicar as outras províncias, ofender mesmo os tratados, porque se a Assembleia aprova, o Presidente não pode intervir. Estavam estas disposições no projeto original do Ato Adicional?” (...)

“Era da opinião (uma corrente) que se declarassem as atribuições das assembleias provinciais, dizendo-se que tudo quanto se não conferi ao governo geral era provincial. Eu entendi que se devia seguir o sistema contrario: que tudo quanto se declarava que era provincial fosse como tal havido mas que tudo quanto não fosse expressamente concedido às províncias ficasse pertencendo ao governo geral” (Discurso de 23 de maio de 1844).

9 Ao apresentar o Ato Adicional à Regência para promulgação disse Limpo de Abreu: “O princípio federal, amplamente desenvolvido, recebe apenas na sua aplicação aquelas modificações que são filhas do estudo e da experiência das nações mais cultas; respeita-se, enfim, religiosamente, a forma de governo que a nação adotou e que tem contribuído nas maiores crises para salvá-la do embate das paixões e dos partidos, e as prerrogativas da Coroa Imperial adquirem novo esplendor e realce”.

10 Os diferentes dispositivos do Ato Adicional foram objeto de estudo nos lugares apropriados.

CAPÍTULO III
D. PEDRO II

1. O retrato do Imperador

D. Pedro II não era homem de qualidades excepcionais: mas foi um grande Imperador. Pessoalmente amava as letras e era de probidade inexcedível. O seu interesse pelas coisas do espírito, nem sempre, aliás, bem orientado, e a sua probidade rigorosa e intransigente não representariam, isoladamente, qualidades para fazer alguém passar à história. Não fosse a consciência, muitas vezes obscura, que os contemporâneos e os pósteros tiveram de sua grandeza histórica, o que a seu respeito se escreveu liquidaria completamente com o homem e o monarca. Toda a lenda do "neto de Marco Aurélio", fundada em fato real de um ridículo extremo, é de uma vacuidade absoluta e suficiente para desmoralizar qualquer pessoa. De todos os *hobbies* literários do Imperador somente podemos levar a sério três fatos: o apoio a Pasteur, a discussão com Nietzsche num trem austríaco e a admiração por Wagner...

D. Pedro II, porém, foi o grande Imperador. A história e as leis lhe deram um papel e ele o representou rigorosamente.

Os elaboradores da Constituição do Império tinham por finalidade realizar um tríplice objetivo: um regime monárquico; uma constituição liberal; uma organização política do tipo ético-jurídico e não do pragmático-econômico. O Brasil seria uma realeza de fato e não de nome, cabendo ao monarca as funções tradicionais dos reis, antes de ordem justiceira e paternal do que administrativa, no sentido comum e moderno da palavra. Competia ao Imperador ser a chave da abóbada, fiel da balança, o fator de equilíbrio, o primeiro motor imóvel da vida política. Era o conceito tradicional, que todos os especialistas demonstram ser o comum da Idade Média. Mas a Constituição seria liberal: regime representativo e garantia dos "direitos do homem e do cidadão" o que poderia limitar a ação do monarca se a compararmos com as instituições dos séculos absolutistas, não alterava a situação, comparativamente à Idade Média. A Constituição era bem uma exigência do tempo – o mundo da Revolução Francesa e do lugar – a América sem classes juridicamente instituídas.

Finalmente: a função do Estado não seria “promover” o progresso e o desenvolvimento econômico: o governo para os homens daquele tempo era de índole exclusivamente moral e jurídica, não lhe interessando a participação em questões de ordem econômica.

Não cabe razão, pois, ao querido e saudoso mestre Alberto Rangel recriminar os educadores do jovem príncipe pela estranha formação que lhe deram.[1] Aquelas personagens de Charles Dickens que atormentaram os dias do “Senhor Menino“ por entre as mangueiras da Quinta da Boa Vista possuíam um objetivo: fazer do filho de D. Pedro I e de D. Leopoldina o Poder Moderador, um homem que coubesse exatamente no arcabouço elaborado pelos redatores da Constituição entre os quais não faltou o marquês de Maricá e seus inegáveis lugares-comuns. Poderíamos, evidentemente, pôr em dúvida o valor de tudo isto: mas a história se escreve no pretérito perfeito. Tendo em vista os ideais políticos do tempo e principalmente os ideais políticos dominantes no Brasil, o Imperador soube encarnar de maneira total os valores próprios do rei constitucional, mas de um rei constitucional que, de fato, reinasse e não fosse, apenas, uma *fictio legis*.

Poucos soberanos no século XIX souberam “ser” o rei constitucional tão bem como D. Pedro II e poucos cumpriram o seu dever com tamanha consciência e com igual estilo. A rainha Vitória sempre foi uma rainha. Em Luís XVIII e Luís Filipe algo havia de inadequado, nas pessoas e nas instituições.

Por isto não se pode deixar de incluir D. Pedro II entre os “heróis” de plenitude. São as figuras das épocas de plenitude aquelas que conseguem encarnar plenamente uma ideia em sua fase de realização máxima, naquela fase em que todos os seus elementos se atualizam. E, se não foi o século XIX o momento da plenitude da civilização europeia (o século XVII com justa razão é tido como a nossa idade clássica), foi sem dúvida o ápice de uma instituição: o Estado liberal. Ora, desta “série histórica” Pedro II realizou a plenitude.

Coube-lhe ser o mais característico e o mais típico de todos os reis constitucionais que exercessem efetivamente a realeza.

Se outros países realizaram melhor o Estado liberal do que o Brasil, nenhum monarca do século XIX conseguiu ser, como o nosso Imperador, o representante exato e fiel da instituição...

Não nos esqueçamos de um fato importante: durante os quarenta anos de seu reinado efetivo, ninguém foi deportado, ninguém foi processado por motivos políticos, nenhuma restrição se impôs a liberdade de pensamento. As nações e as épocas que, em outras partes, conseguiram recorde igual em matéria de garantias aos direitos individuais, são apontadas como modelos.

De um modo geral, D. Pedro II foi fiel a uns tantos princípios durante todo o seu reinado. E coisa alguma colocou acima deles. Senso de moralidade, respeito à opinião pública, amor às coisas do espírito, fidelidade ao princípio constitucional e respeito à lei. Errou muitas vezes, o que não é extraordinário. Mas foi, durante o seu longo reinado, o primeiro a madrugar no cumprimento do dever e no respeito à lei. E mais não se lhe poderia exigir.

O Império não suspendeu a vigência do Pecado Original e D. Pedro II pagou o seu tributo como filho de Adão, mas soube realizar, como nenhum outro, os ideais do chefe de Estado conforme as intenções do século XIX.

2. O "poder pessoal"

Entre os temas capitais da propaganda liberal estava o do "poder pessoal", designando-se por este nome a ingerência tirânica, absurda, despótica, ilegal do Imperador na vida política do país, o que deu margem a uma farta literatura, como panfletos de todos os tamanhos. No entanto, permanece uma questão aberta para os historiadores. Não nos referimos, é claro, senão ao segundo Imperador, pois, em se tratando de Pedro I ou Feijó, houve um relativo "poder pessoal", como abuso.

Preliminarmente há uma questão que poderíamos considerar de ordem psicológica. Salvador Madariaga observa que, nas monarquias, os homens públicos são virtualmente republicanos, pois fechando-se-lhes o lugar mais elevado na hierarquia administrativa olham naturalmente o poder como coisa alheia. Além disso, a possibilidade de enveredar o monarca pelos caminhos ínvios do absolutismo faz nascer uma espécie de tensão entre o trono e o povo, mantendo os líderes em estado de desconfiança latente. É por isso que, segundo o escritor espanhol, as monarquias, de um modo geral, são mais propícias à democracia do que as repúblicas.

Bem mais do que a “eterna vigilância” do *slogan* célebre, o preço da liberdade é a “eterna desconfiança”, que, aliás, gera a outra. A eleição dos presidentes em regime republicano adormece essa desconfiança, porque passamos a confiar neles, magistrados que saíram de nossa vontade, nossos mandatários que são. Quanto ao rei, está no trono por si, não veio de nossa escolha, somente pode sair por meio de revolução... Muito naturalmente o encaramos com desconfiança. Por isso procuramos limitar os seus poderes, restringir suas atividades. Ora, tal contraste do poder pelos cidadãos é que define, para Alain, a democracia.[2]

Mas corresponderia a alguma realidade concreta a atitude liberal de desconfiança do poder?

Ouçamos os historiadores.

Para o Sr. conde de Afonso Celso houve o “poder pessoal” que era o exercício natural do Poder Moderador, e foi benéfico.

O filho do visconde de Ouro Preto, com a segunda conclusão, anula a questão. O uso normal do Poder Moderador não está em causa; era o exercício de atribuições que a Constituição conferia e dentro dos limites legais. Toda a argumentação de Afonso Celso se resume em justificar o Poder Moderador.[3]

Já o Sr. José Maria dos Santos nega peremptoriamente o “poder pessoal“. Pois, se nem todas as atribuições do Poder Moderador as exercia D. Pedro II, sendo de citar-se a mais importante políticamente, o direito de nomear e demitir livremente os seus ministros, direito que, a partir de 1847, transferira para o presidente do Conselho. Segundo o historiador paulista, há um pouco de exagero nos discursos e panfletos: a tese do “poder pessoal” surgiu mais como uma decisão, como resultado do espírito de vigilância democrática dos liberais, e por efeito da situação psicológica a que aludimos acima. Cita o depoimento de Saraiva, segundo o qual jamais encontrara em toda a sua carreira o “poder pessoal” de D. Pedro II, e conclui atribuindo aos historiadores (como Oliveira Viana) que procuram demonstrar a influência do poder pessoal o propósito “de lisonjear o nosso sistema político atual, repelindo as tradições liberais do Brasil e o próprio mérito da democracia”.[4]

A que situação, afinal, se referiam os liberais, quando levantavam suas vozes contra o “poder pessoal”? Responder-nos-á o senador Nabuco de Araújo com o seu famoso sorites: “O Poder Moderador pode chamar a quem quiser para organizar ministérios:

esta pessoa faz a eleição, porque há de fazê-la; esta eleição faz a maioria".

O melhor comentário ao sorites de Nabuco é a carta que Saraiva lhe dirigiu alguns meses depois, fazendo a exegese do discurso famoso. No dia em que as Câmaras fossem efetivamente representativas, toda a "ditadura" da Coroa desapareceria; não mais os ministérios fariam as Câmaras, mas estas, aqueles... Aliás, o Conselheiro Saraiva demonstra perfeitamente que a questão não se relacionava com os poderes próprios do Imperador, mas com sua extensão indevida, consequente da utilização da máquina do Estado pelos gabinetes. Aliás, nesta questão os liberais não tinham consciência tranquila. E, quanto a D. Pedro II, suas opiniões pessoais coincidiam ponto por ponto com as de Saraiva, responsável, dez anos mais tarde, pelas eleições mais livres da nossa história.[5]

Já o Sr. Heitor Lira reconhece fundamentos reais para o sorites de Nabuco. É no douto biógrafo de D. Pedro II que vamos encontrar a solução: o "poder pessoal" como resultante da situação histórica. Isto é, o Imperador, além de ter o exercício normal e legal do Poder Moderador, privativo seu, mas não pessoal, pois havia o Conselho de Estado, infiltrava-se na vida do estado, realizando o aforismo de Itaboraí: O Imperador reina, governa e administra.

Era, portanto, por puro espírito de imitação, sem nenhum fundamento sólido entre nós, que se queria aplicar ao regime político do Brasil a máxima de Thiers – O rei reina e não governa"...

"O equilíbrio de poderes, entre nós, não passava de uma teoria. O que, portanto, em rigor, devia prevalecer no Brasil não era a máxima de Thiers, mas a máxima reacionária de Itaboraí – "o rei reina, governa e administra". E, de fato, D. Pedro II reinava; de fato, governava e administrava. Aqueles que porfiavam por simples espírito de imitação implantar entre nós o princípio político de Thiers, culpavam-no de estar a desvirtuar o regime, impondo a sua vontade – "o poder pessoal" – além dos limites que lhe traçara a Constituição. A este propósito, o Conselheiro Nabuco de Araújo expunha o seu famoso sorites: o governo do Brasil procede do poder pessoal, isto é, da vontade do Imperador, que escolhe os ministros, os quais nomeiam os presidentes de província que, por sua vez, fazem as eleições, donde procedem as Câmaras, que apoiam os gabinetes, criaturas do "poder pessoal".

> Este raciocínio era sem dúvida exato, quer dizer, todas as suas proposições de fato se verificavam. Mas o que convinha indagar era: por culpa do Imperador? Por culpa da Constituição? Ou por culpa da organização política falseada do país? Por culpa da escassa cultura das massas eleitorais?
>
> Se as proposições que formavam o sorites de Nabuco se verificavam, de fato, uma delas, pelo menos, "de direito", era falsa, e tirava, assim, ao sorites todo o fundamento legal. Os presidentes de província, dizia Nabuco, faziam as eleições. De fato assim era: os presidentes de províncias faziam bem as eleições, a mando e sob o controle dos gabinetes, que fabricavam eles mesmos as Câmaras, as quais teoricamente os deviam sustentar. Mas onde estava o fundamento legal da atribuição a que se arrogavam os presidentes de província, de fazerem as eleições? Onde colhiam eles esse "direito"?
>
> Se outro fosse o estado social do país e outra a educação das massas, outra seria certamente a mentalidade das elites e as eleições não exprimiriam nunca a vontade exclusiva dos gabinetes, veiculada pelos presidentes de província, mas sim a vontade nacional, o sentimento real, livremente manifestado, dos eleitores.[6]

Em abono de sua tese cita o Sr. Heitor Lira a opinião de Joaquim Nabuco: o poder pessoal como "um fenômeno natural, espontâneo e resultante de nosso estado social e político". Indo-se, porém, ao núcleo da questão do "poder pessoal" – que nos revela a análise do sorites de Nabuco e demais queixas do gênero? Que os presidentes de província "faziam" as eleições, fato reconhecido inclusive pelo visconde do Uruguai. Mas como inculpar ao "poder pessoal'' do Imperador o "eleitoralismo" dos presidentes de província, se eram nomeados pelo Poder Executivo e criaturas dos gabinetes?

Sintetizando, poderíamos assim esquematizar a questão do "poder pessoal":

a) Algumas pessoas, de um modo geral os liberais, criticavam a existência do Poder Moderador, por várias razões de ordem doutrinária e, principalmente, por ser um poder pessoal concedido ao Imperador. A esse respeito convém se esclareçam uns pontos: o Poder Moderador era *privativo* mas *não pessoal* do monarca, pois que o exercia em comum com o Conselho de Estado; se impedissem

ao Imperador de executar qualquer tarefa precisa, acabaria por utilizar de modo maléfico os seus talentos ou defeitos.

b) Sem câmaras verdadeiramente representativas, não poderia haver regime parlamentar, verificando-se a situação descrita pelos autores.

c) Presidentes de Província nomeados pelos gabinetes, por certo que "fariam" as eleições que lhes fossem convenientes. Como argumenta irrespondivelmente Heitor Lira, o ponto nevrálgico da questão estava no "eleitoralismo" dos presidentes.[7]

E como, afinal, era D. Pedro II quem mais combatia a utilização dos presidentes de província para fins eleitorais a ponto de sugerir que se proibisse a nomeação de deputados e senadores para tais cargos, devemos reconhecer, hoje, que somente havia um adversário do "poder pessoal" do Imperador: o próprio Imperador. Não se esqueça um fato importante: ú liberal Martinho de Campos proferiu todo um discurso para combater a incompatibilidade entre os mandatos eletivos e as presidências, para combater a teoria imperial da isenção política dos presidentes...

Denomina-se, pois, em última análise, o "poder pessoal" ao veto oposto pelo Imperador, no exercício de suas estritas funções constitucionais de Poder Moderador, à vocação de perpetuidade dos gabinetes e situações políticas, que do contrário se eternizariam no poder. E se competia ao Imperador este veto e, não, às decisões do eleitorado, a razão estava na precariedade de tais decisões, oriundas, em parte, das deficientes condições econômicas e espirituais de nosso povo e, principalmente, da utilização política das presidências de província e autoridades subalternas, sobre as quais o Imperador não podia exercer senão as limitadas e indiretas atribuições fiscalizadoras da chefia do Poder Executivo. Os presidentes representavam a coloração política e os interesses partidários dos gabinetes e, não, a isenção superior e imparcial do Poder Moderador, pois, como diziam todos os autores, eram agentes dos gabinetes nas províncias.

3. As ideias políticas

O desenvolvimento da pesquisa historiográfica em torno do Império já permite uma visão mais exata a respeito das ideias políticas

de D. Pedro II.[8] No decorrer deste ensaio em mais de uma oportunidade revelamos alguns elementos para a fixação das posições principais. Pretendemos, aqui, apenas uma síntese.

Considerava sua principal atribuição como chefe de Estado a defesa da Constituição e orgulhava-se de sua fidelidade à lei. Num documento particular anotaria:

> Estimo ter acabado de escrever estas considerações no dia de hoje; porque minha consciência não me acusa de ter deixado de respeitar a Constituição. Terei errado; mas involuntariamente. – 25 de março de 1876.[9]

Atribuía todas as falhas da vida política nacional aos usos inadequados da prática eleitoral vigente:

> A nossa principal necessidade política é a liberdade de eleição; sem esta e a da imprensa, não há sistema constitucional na realidade, e o ministério que transige ou consente na transgressão deste princípio é o maior inimigo do Estado e da monarquia.[10]

Acreditava que, se representassem as câmaras a verdadeira vontade nacional, as coisas teriam outro rumo, findando a instabilidade dos gabinetes e, inclusive, a ingerência da "coroa" na vida administrativa, da qual era ele, exatamente, o crítico mais constante. E, com absoluta acuidade, atribuía a situação ao critério político e, não, administrativo que se adotava na escolha dos presidentes de província. A isto e à falta de educação geral do povo.[11]

Quanto às relações entre o monarca e o ministério, considerava-se, à luz dos melhores tratadistas, um fiscal dos gabinetes: não lhe competia dirigir a política e impor decisões, mas exercer uma "suprema inspeção" sobre os atos do ministério, recusando apoio aos que lhe parecessem desaconselhados, por motivos de ordem moral e legal, ou por manifesta inconveniência.

Concordava com os liberais quando reconhecia a necessidade de reformas de leis e costumes para que o povo se manifestasse livremente; e com os conservadores, quando se recusava a reformar a Constituição e abolir a severa fiscalização da Coroa sobre a vida política nacional.[12]

Hoje a história pode fazer o seu julgamento: sempre que desejarmos conhecer a natureza e as funções do monarca num regime

democrático, é suficiente a análise do comportamento de Sua Majestade o Sr. D. Pedro II, Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil.

E convém assinalar bem: não lhe custou pouco semelhante resultado...

Notas

1 Alberto Rangel, *A educação do Príncipe*, Rio, 1946. Todo o livro é dedicado a mostrar que a formação intelectual de D. Pedro II se orientara num sentido negativo, de cunho "literário" e "beletrístico" e não prático e positivo como convinha. A publicação de "diários" e notas do Imperador desmente bastante a versão tradicional, a lenda do "neto de Marco Aurélio". O interesse de D. Pedro II pelos progressos materiais é perfeitamente visível. Veja-se o excelente documentário Viagem a Pernambuco em 1859 (Cópia, introdução e notas de Guilherme Auler), Recife, 1952. A crédito de sua preocupação literária vai o seu interesse, nunca igualado, pela educação e a cultura.

2 Alain, *Politique,* Paris, 1951, p. 9: *"Un tyran peut étre élu au suffrage universel, et n'être plus tyran pour cela. Ce qui importe, ce n'est pas l'origine des pouvoirs, c'est te controle continu et efficace que les gouvernés exercent sur les gouvernants*".

3 Oito anos de Parlamento, S. Paulo, 1921, p. 185 e seguintes.

4 A Política geral do Brasil, p. 112-114.

5 Transcrita em *Um estadista do Império*, v. III, p. 126 (edição de 1949).

6 Heitor Lira, *História de D. Pedro II*, v. II, p. 522-523.

"Poder pessoal", no sentido a que os liberais se referiam, houve, e muito na Inglaterra Vitoriana. A rainha, de fato, procurou participar das decisões, e partidariamente. O material que Sir W. Ivor Jennings (*The cabinet government*, citado várias vezes) nos apresenta, assume proporções quase inacreditáveis. Assim, para amostra: ministros excluídos por influência do monarca, embora o gabinete pudesse fazer, no final, a sua vontade (p. 53). A situação real corresponde precisamente ao oposto da imagem costumeira. Ver igualmente: páginas 8, 304-305, 20-21, 30, 303-304, 313, 318, 345-354, 327-329, 338, 371 e 372, e muitas outras passagens.

Eis a fórmula definitiva de J. Nabuco sobre o "poder pessoal":

"Esse poder, o Imperador o exercita sempre: 1º) dentro da Constituição; 2º) de acordo com as ficções e usos do sistema parlamentar inglês, até onde foi tomado entre nós pelos próprios partidos; 3º) cedendo sempre à opinião e ao sentimento público" (*Um estadista do Império*, v. IV, p. 108).

7 Vitor Nunes Leal em *Coronelismo, enxada e voto* (Rio, 1949, p. 178-179), invocando o testemunho do Sr. J. J. Seabra, informa que o sistema assinalado no sorites de Nabuco prosseguiu impávido na República, por intermédio da "política dos governadores". "A base dessa política era o domínio dos governadores sobre o voto, por isso procurou o presidente (Campos Sales) compor-se com eles para evitar o caminho das intervenções. Esse domínio baseava-se no compromisso com os chefes locais, porque, abolida a escravidão e incorporados os trabalhadores rurais ao corpo de eleitores, aumentara a importância eleitoral dos donos de terras. Por outro lado, sendo eletivos os governadores, melhorara a sua posição em lace do governo central". Por isto, "um conflito entre um governo estadual e o federal só poderia ser removido pelo acordo, pela intervenção ou pela revolução". E conclui afirmando que o fenômeno sobreviveria a todas as mudanças de regime e reformas ocorridas na vigência do regime republicano.

8 Com a vinda dos arquivos do Castelo d'Eu para o Museu Imperial e com a organização do Arquivo do Palácio do Grão-Pará pelo Príncipe D. Pedro de Orléans e Bragança, melhoraram as fontes para as pesquisas relativas ao nosso tema. Antes,

Joaquim Nabuco já publicara um interessante esquema para uso do presidente do Conselho (veja-se v. IV da edição de 1949 de *Um estadista do Império*, p. 184). Mary W. Williams divulgara na *Hispanic American Historical Review* (agosto de 1942) trechos muito importantes do "Diário" do Imperador; finalmente, o Sr. Guilherme Auler descobriu nos Arquivos do Grão-Pará os importantíssimos *Conselhos à regente* dos quais citamos alguns trechos, por gentileza do referido historiador, devidamente autorizado pelo príncipe D. Pedro.

9 Comunicado por Guilherme Auler – documento dos Arquivos do Grão-Pará.

10 Outras observações de D. Pedro II sobre eleições: "As eleições, como elas se fazem no Brasil, são a origem de todos os nossos males" (*Um estadista do Império*, v. IV, p. 184).

Sobre liberdade de imprensa, escreve nos *Conselhos à regente*:

"Reprovo a despesa que se faça, por conta do ministério, com a imprensa, mesmo que não seja para corrompê-la, exceto a do *Diário Oficial*, que deve ser o publicador do que é oficial, e defender o governo como tal, e não como representante de um partido, que para este fim devem os partidos ter periódicos seus, sustentados à sua custa".

Mais adiante:

"Ainda falarei da imprensa e de qualquer outro meio de exprimir opiniões. Entendo que se deve permitir toda a liberdade nestas manifestações, quando se deem perturbações da tranquilidade pública, pois as doutrinas expendidas nessas manifestações pacíficas, ou se combatem por seu excesso ou por meios semelhantes, menos no excesso. Os ataques ao Imperador, quando ele tem consciência de haver procurado proceder bem, não devem ser considerados pessoais, mas apenas manejo ou desabafo partidário".

Por fim:

"É preciso ainda advertir que o verdadeiro corretivo dos ministros está na opinião pública manifestada pela imprensa e pelas Câmaras, e que assim não deve o Imperador, na maior parte dos casos, entender que serão graves as consequências, se não anuir à opinião do ministério".

11 "Os presidentes servem, principalmente, para vencer eleições; e que continuará (...) enquanto o círculo de escolha quase exclusiva dos presidentes forem as Câmaras" (*Um estadista do Império*, v. IV, p. 185). O mesmo repetirá nos *Conselhos à regente*:

"A escolha de presidentes, que não sejam representantes da nação, e não vão administrar as províncias por pouco tempo e para fins eleitorais, assim como, pelo menos, a pronta demissão e privação, por algum tempo, de graças e favores, para qualquer autoridade que influir, valendo-se, mesmo, unicamente do prestigio de seu cargo, em favor de candidatos eleitorais".

12 Melhor exemplo das ideias dominantes no seio da Família Imperial nos dias finais do Império é o que nos oferece este trecho de um discurso do conde d'Eu pronunciado nas últimas semanas do regime, e que Rui Barbosa glosou, com ar de quem se penitenciava, num artigo publicado, em data de 10 de novembro de 1889, no *Diário de Notícias* e que se encontra à p. 90 do volume XVI, tomo VIII, da edição das *Obras completas*:

"A monarquia quer o desenvolvimento das liberdades públicas, a livre manifestação do voto e das opiniões, para que cada cidadão tome interesse no andamento dos negócios públicos. Ela deseja a autonomia das províncias e dos municípios, que deverão reger seus interesses especiais, em tudo o que for compatível com as necessidades superiores da unidade da pátria".

"Não compete à monarquia fazer programas ou impor ideias e reformas. É essa a missão dos partidos constitucionais que dispõem para esse fim do escrutínio eleitoral, como arma, e do parlamento, como arena de combate".

Para melhor compreensão do pensamento político de D. Pedro II, convém ver a edição que fizemos, dos *Conselhos à regente*, e o *Diário* de 1862, anotado por Hélio Vianna (*Anuário do Museu Imperial*, v. XVII, 1956).

CAPÍTULO IV
AS CAUSAS DA REPÚBLICA

A prova mais cabal de que o Império vivia um período crítico nos anos que se seguiram ao término da Guerra do Paraguai, dá-nos o grande número de "questões" que então surgiram, obrigando os estadistas brasileiros a um desdobramento de esforços, a uma sobrecarga de tarefas, a um cuidado maior em defesa das instituições, para, afinal, virem a falhar.

Todas essas questões são compendiadas pelos autores entre as "causas" da República. Todas – ou quase todas – estão ligadas ao problema constitucional. Todas fizeram do findar do reinado de D. Pedro II o fim do regime. São as seguintes estas crises: questão militar, questão religiosa, questão servil, questão federal. Todas contribuíram indiscutivelmente para o advento da República e todas tiveram origem em contradições no texto da Constituição, ou em contradições entre o texto e a realidade, ou na exegese contraditória de artigos...

Assim a ‘‘questão militar", vasto movimento de agitação que os historiadores gostam de narrar com luxo extraordinário de detalhes, significou, além da "paisanização" de uma parte de nossas Forças Armadas, e que já foi objeto de um estudo circunstanciado em outro livro,[1] o efeito da ausência de enquadramento satisfatório da posição do Exército relativamente ao presidente do Conselho, autoridade nascida do jogo dos partidos, e evidentemente partidária, do que resultava uma série enorme de inconvenientes mais que compreensíveis. Some-se a isto o fato de que, naqueles tempos de individualismo exagerado, não se admitia a existência de incompatibilidades eleitorais, quer para militares quer para juízes; não se compreendia bem que, sem a neutralidade política da autoridade, não passam as liberdades individuais de simples nomes vazios de sentido.

O problema militar do Império, ademais, conhecia duas questões graves: a das relações entre os quadros e as presidências de província e a sobrevivência dos regulamentos do conde de Lippe, em franca contradição com o espírito liberal das instituições e a mentalidade democrática da sociedade.

Com relação às primeiras a situação pode ser caracterizada como um fenômeno de distorção de hierarquias: entre o Imperador, generalíssimo das força de Terra e Mar, e os comandantes das guarnições, cunhas civis (e políticas) interpunham-se interrompendo o quadro hierárquico.

Para que possamos compreender a questão importa entrar no quadro da estrutura institucional do Império. O Exército era dividido em guarnições provinciais, chefiadas por um "comandante de armas", sujeito ao presidente de província, elemento de ligação entre o corpo de tropa e o Ministério da Guerra. Este fato introduzia, assim, uma "cunha civil", na organização militar. Principalmente uma cunha político-partidária, com resultados por vezes desconcertantes: o presidente de província tinha direito, naturalmente, a honras militares, análogas às dos antigos governadores-generais portugueses. O comandante era um oficial-general. No caso raro, mas real, de um coronel presidente de província, na hora das continências a situação ficava, como diria Mário de Andrade, "malestarenta". Certamente, como disse Silveira Martins, a questão das províncias era o problema máximo do Império. Mas como mudar o sistema de governo das províncias, se nele repousava a força dos gabinetes? Há mais: cada geração, cada reinado, possui uma "necessidade política" dominante; a da época de D. Pedro II seria a unidade nacional, contra a qual conspiravam tantos fatores e era o primeiro o mais urgente problema do país; e para que o Brasil existisse como uma nação única, e não como simples expressão geográfica, como hoje se diz América Latina, importava um conjunto de providências. E as que o Partido Conservador tomou estavam indicadas para únicas províncias num só Estado. Surgia, agora, o problema provincial, que estava maduro.

Na prática, porém, havia a descontinuidade de escalões, trazida pela interferência do presidente de província entre o ministro da Guerra, entre o Estado-Maior e os comandantes de armas. Ora, a Guerra do Paraguai, obrigando o Exército a longo período de campo, restabeleceu a hierarquia de comandos, formando o Exército como um corpo perfeitamente estruturado e definido. Daí por diante, os generais sentir-se-iam frustrados ao verem a presença de um civil entrando na organização militar. Nos primeiros tempos, todavia, o mal não se tornaria patente, pois, como assinala Rui, não obstante

todos os preconceitos liberais contra o "poder pessoal", a hierarquia militar terminava em seu chefe natural: havia o Imperador.

Funcionalmente, o Imperador era o generalíssimo das Forças Armadas, dentro da tradição de todas as monarquias, que fazem da guerra a primeira função do rei. O rei é um soldado, usa a espada de defensor perpétuo da pátria. Todas as dinastias começam com ilustres guerreiros, com homens sempre a cavalo, com os nossos Afonso Henriques e D. João I. Os reis sedentários e gordos do Século XVIII marcariam o início da queda da monarquia. O militar, nas monarquias, vê no rei o seu comandante perpétuo e sente-se incorporado a uma hierarquia, cuja cabeça é o soberano. Obedecendo ao rei, o militar não obedece a um "paisano", mas a um soldado, embora situado além da distinção entre civil e militar, num plano em que "civil" deixa de significar "paisano" para valer como cívico.

D. Pedro II soube, como de costume, exercer as funções militares do soberano. De fato, as imagens finais de seu reinado mostram-no, geralmente, em trajes civis. Mas, igualmente, apresentam no velho, precocemente encanecido. Ora, como nem sempre foi o ancião prematuro dos últimos anos, nem sempre usou sobrecasaca e cartola. A iconografia e os museus documentam a sua figura loura e altaneira, envergando com elegância as fardas de generalíssimo do Exército e de comandante-em-chefe da Armada. E as fardas de generalíssimo que usa em número extraordinariamente grande de retratos, quiçá a maioria, existem numerosas nas coleções públicas e particulares, com visíveis sinais de uso. Depois, a doença, além de reduzir a sua atividade política, alquebrou-lhe o corpo, impedindo que usasse, com o antigo *aplomb*, as belas fardas bordadas de ramos de carvalho. Em contraposição, Angelo Agostini apresentava em charges cruéis Cotegipe, com esgares simiescos, ostentando os trajes majestáticos, a Coroa, os "papos de tucano", o manto bordado... Foram, assim, dois fatos simultâneos: o reajustamento das fileiras pela guerra, tornando incômoda a figura do presidente de província; o declínio físico e político do Imperador. Sentiam-se os militares comandados, não mais pelo seu capitão natural um soldado como eles – mas por alguns políticos, em relação aos quais mantinham animosidades partidárias, malquerenças pessoais e toda a sorte de situações oriundas dos atritos e lutas de um político de carreira que, afinal, atinge o poder carregado de experiência, mas, também, de inimizades e inimizades de toda a sorte.

Era, realmente, o fim da instituição monárquica, substituída pelo sistema eletivo, pela escolha dos superiores pelos inferiores, dos comandantes pelos comandados, vergastada por Augusto Comte como essencialmente anárquica... Antes, a suprema inspeção exercida por D. Pedro II, a vigilância extremada sobre todas as atividades governamentais e administrativas, a justiça com que procurava galardoar todos os serviços e o seu prestígio fazia com que as "cunhas civis" perdessem a importância: os comandados, através dos presidentes e dos ministros, viam, como através de um vidro, a figura imponente do soberano, que, durante a Guerra do Paraguai, soubera deixar a farda de ramos de carvalho para vestir-se de "voluntário da pátria". Mesmo nos anos subsequentes ao grande conflito, apesar do já mencionado *resserrement* dos quadros militares, a situação permanecia saudável, pela presença imperial. Havia o comandante, sempre. E D. Pedro II sabia galardoar os serviços prestados pelos militares com generosidade; o Sr. Hélio Viana o provou em documentado estudo. Basta recordar que Caxias recebeu um ducado e a grã-cruz da Ordem de Pedro I, enquanto que homens como Uruguai, organizador da ordem interna do Império, um dos construtores da sua política externa, autor, além disto, de obras definitivas em defesa das instituições, nunca passou de visconde e grã-cruz da Rosa; Rio Branco, com os seus tremendos serviços prestados ao país, não receberia honrarias superiores...[2]

Por outro lado, os famosos e ferrenhos regulamentos do conde de Lippe, que vinham do tempo do marquês de Pombal, permaneciam, com a sua fereza prussiana e absolutista, contrastando com os costumes e as leis do Império. Segundo anotava o Imperador em seu Diário de 1862 a sobrevivência destas leis velhas não agradava ao soberano, mas os chefes militares consideravam isto necessário. Afinal, providências se tomaram para a reforma da legislação.

A grande tentativa, porém, seria a do conde D'Eu, que a se efetivar teria, por certo, impedido a questão militar, impossível por falta de objeto.

Em aviso de 18 de dezembro de 1865 o governo imperial criara uma "Comissão de Exame da Legislação do Exército", presidida por Sua Alteza o Príncipe Gastão de Orléans, conde d'Eu, marechal do Exército e esposo da princesa imperial do Brasil D. Isabel. Chefiava o Conselho de Ministros de Sua Majestade o Imperador o antigo regente Pedro de Araújo Lima, já marquês de Olinda,

e a pasta da Guerra era ocupada pelo conselheiro Ângelo Muniz da Silva Ferraz, que seria feito barão de Uruguaiana, por motivo da reconquista desta cidade brasileira ocupada pelos paraguaios, feito de armas que contou com a presença do Imperador e de seus genros, o marechal conde d'Eu e o almirante duque de Saxe. Durou este gabinete de 12 de maio de 1865 a 3 de agosto de 1866.

Na comissão, além de ilustres figuras do Exército brasileiro, entraram juristas e homens de estado como, por exemplo, o visconde do Rio Branco, o desembargador Magalhães Castro, o barão de Vila da Barra (cuja atividade reformadora pode ser aquilatada pelos resultados de sua administração quando presidiu a província de Minas Gerais, cujos serviços modificou quase completamente) e outros mais.

Esta comissão do conde d'Eu trabalharia muito tempo e com eficiência. Devido, porém, à nossa congênita aversão pelas reformas puramente técnicas e objetivas – somos impacientes e imaginativos não se converteram em leis os projetos elaborados por ação do "marechal da Vitória". E isto pesou na balança em 1889, como se pode compreender muito bem.[3]

Devido a isto, agravou-se a questão entre os oficiais e o governo, dando início à era das questões militares, que, a rigor, continuam abalando, periodicamente, o país. Dizia Augusto Comte, que a eleição dos superiores pelos inferiores é essencialmente anárquica. Parece que a entrega do comando supremo a um líder partidário faz da disciplina militar um dever de difícil execução, se temos diante de nós governos de uma cor política e militares de outra. A supremacia dos presidentes de Conselho, contrapartida da ausência ou redução da influência de D. Pedro II, que Rui Barbosa considera a causa da "questão militar", criou esta situação, que se agravaria, que se institucionalizaria com o presidencialismo – antes uma omissão do generalíssimo apolítico, criando comandantes partidários; depois, sempre, comandantes-chefes partidários. Curiosamente, Deodoro tinha consciência do problema, ao considerar a República "desgraça completa", pelo perpétuo domínio dos políticos...[4]

Podemos dizer que a deficiente organização militar do Império, agravada com a doença e a omissão do Imperador e com a situação pessoal tão difícil de D. Isabel, criaria todo o conjunto de circunstâncias que provocaria a causa material e, mesmo, eficiente do 15 de novembro, ajudada, embora, por outros fatores.

Depois vem a "questão servil". Haverá necessidade de acentuar-se a importância da escravidão na vida social e econômica do Império? Haverá necessidade de assinalar a contradição imensa, infinita, entre a liberalíssima declaração de direitos que vinha na lei fundamental e o fato de grandes multidões de brasileiros não gozarem, nem ao menos, dos elementaríssimos direitos naturais e civis, sendo, apenas, *coisas que se movem* na realmente pagã expressão do direito romano?[5]

Em seguida vem a "questão religiosa". A Constituição de 1824, muito liberal em tudo, conservava o absolutismo onde menos se justificava: a sujeição da Igreja ao Estado. Desde o período colonial, estávamos sob o poder espiritual do rei de Portugal, na sua qualidade de senhor do padroado e do Grão-Mestrado da Ordem de Nosso Senhor Jesus Cristo. Não era do Vaticano e, sim, da Mesa de Consciência e Ordens que recebíamos a palavra de Fé e a doutrina. Ora, a Constituição manteve a situação. Maritain poderia acrescentar às suas duas conhecidas formas de estilo religioso, mais uma, brasileira, a concepção burocrática da religião...

A Constituição continha, pois, alguns artigos nitidamente absolutistas, em aberto contraste com o seu liberalismo: o placet imperial aos documentos pontifícios, a nomeação dos bispos pelo Poder Executivo, restrições à liberdade dos católicos, o que servia para antipatizar o catolicismo entre os incréus e dar aos católicos uma impressão de falsa segurança.

A última das "questões" célebres foi a federal.

A necessidade de descentralizar-se o governo tornava-se cada vez mais acentuada à proporção que, com o correr dos tempos, agravava-se a complexidade da estrutura geográfica brasileira. E aumentava a distância entre o "país real", de geografia dispersiva, e o "país legal", centralizado, fortemente centralizado.

A verdade é que a consolidação do regime republicano se deve menos aos processos violentos pelos quais Floriano sufocou a revolta dos almirantes, do que à federação. Quem quiser se dar ao trabalho de acompanhar os debates nos jovens parlamentos estaduais nos primeiros anos da República, verá que o essencial da transformação ocorrida em 1889 foi a libertação das províncias da tutela centralista. As províncias queriam governo próprio; o Imperador permanecia indeciso; a República deu-lhes a liberdade amplíssima. E viva a República!...

A "federação" não era aspiração lírica, ou devaneio de impenitentes sonhadores, mas a tomada de consciência das novas força sociais que o desenvolvimento econômico das províncias estava produzindo. Se o Império fora o governo das províncias pela nação, a República seria o governo da nação pelas províncias. E contrastando com a instabilidade dos governos provinciais, alterados ao sabor das mudanças de gabinete, passamos a ter a solidez absoluta dos partidos estaduais, sem contraste ou oposição, dominando a política durante quase meio século, levando ao aparecimento de autênticas oligarquias.

Mas, e a "questão religiosa" surgiu da contradição entre o conceito da Igreja expresso no texto constitucional e o que a própria Igreja adota, se a "questão servil" proveio da incoerência entre as afirmações liberais da lei magna e a presença da escravidão, se a "questão militar" originou-se da falta de enquadramento exato das força armadas no mecanismo governamental, e a "questão federal" nasceu da falta de solução exata do problema da nomeação dos presidentes de província, efetivaram-se também profundas transformações de ordem econômica e social com ingerência em mais de uma destas questões.

A sim descreve o prof. San Tiago Dantas o fenômeno:

> No último decênio do Império, terminado o desastre financeiro da Guerra do Paraguai, em meio à sociedade agrária e escravocrata que se desorganiza, surgem sinais de uma nova ordem de coisas...
>
> Um período de industrialização incipiente se inicia sob o signo da iniciativa particular.
>
> Observa-se nesses dois últimos decênios a expansão industrial que os historiadores de nossa economia sempre apontam: de cerca de duzentos, nossos estabelecimentos fabris sobem a seiscentos, repartidos entre a indústria têxtil (60%), as de alimentação (15%), as de madeiras, produtos químicos e farmacêuticos e artigos de vestuário.[6]

Prosseguindo, diz o prof. San Tiago Dantas:

> De um lado, as pequenas indústrias que afloram, sem plano que as concentre, sem iniciativa estatal ou bancária que as promova, são a obra dispersa de indivíduos, que se estabelecem com recursos próprios, e não saem da classe rural dos

> proprietários. Imigrantes estrangeiros, ou comerciantes que começam com pequenos estabelecimentos, e os ampliam reaplicando lucros produzidos pelo próprio negócio, com eles se inicia uma classe, que contrapõe sua mentalidade pequeno-burguesa, seu espírito de precavida iniciativa, à mentalidade feudalista, própria da grande classe agrária.
>
> Mas esse rudimento de burguesia não seria capaz de alterar a estrutura da sociedade. A classe média nascente, a que se incorporam empregados e funcionários, vai se cristalizar em torno de uma nova força, que nela iria buscar toda a sua composição: essa nova força é o Exército nacional.
>
> Não se tem dado, a meu ver, o relevo devido a esse fato capital da nossa história: a identificação do Exército com a classe média.[7]
>
> Na classe média nascente é que o Exército vai escolher seus oficiais, alguns vindos de soldados, outros preparados nesse centro de estudo da classe média, que seria, por oposição às faculdades jurídicas da aristocracia agrária, desde 1874, a Escola Militar.
>
> É natural que o Exército venha desembocar, em poucos anos, no movimento republicano, como era natural que a formação de suas elites procurasse uma estrutura doutrinária no positivismo em oposição ao catolicismo da monarquia.[8]

Assim conclui o prof. San Tiago Dantas a sua justa análise da "revolução industrial" brasileira:

> Essa nova camada social (a classe média), que se avoluma nos anos de ocaso da monarquia, traz consigo um destino, um imperativo vital, que se levanta contra as formas obsoletas da sociedade que a contém. Industriais e negociantes – a classe média civil – ligados ao exército nacional – a classe média militar – podem ter entre si discordâncias de ideias, antagonismos, mas estão ligados pelo mesmo imperativo de alteração dos quadros vigentes e por isso geram e executam a república.[9]

Certamente é apenas uma hipótese; nada há que a desabone, porém. O caminho que, então, estaria aberto ao Império seria acompanhar a revolução social – fundar-se não na aristocracia rural, mas na burguesia nascente, incorporando os "homens novos"

inclusive, paradoxalmente, pelo "federalismo", imposição das grandes províncias do sul em maré de industrialização.

O visconde de Ouro Preto, homem de classe média como Rui, sentiria bem o problema, ao tentar desviar a política imperial para o polo antiagrário. Consigne-se a fundação do Banco de Crédito Real de Minas Gerais, exatamente em Juiz de Fora, capital econômica da zona da Mata e centro da industrialização mineira.

Retomando a tese do prof. San Tiago Dantas, Aliomar Baleeiro considera a posição de Rui na aventura federalista e republicana como de nítido sentido social, intencionalmente dirigida à formação de uma "burguesia" contra a aristocracia agrária. E com muita sagacidade mostra, latente, o dissídio Campos Sales-Rui, o primeiro representando a aristocracia rural, que se deslocaria do complexo "casa-grande-senzala", para o "fazendeiro-colono", entrando o "coronel" no lugar do barão, o segundo procurando a formação de uma classe média urbana independente.

Citemos uns trechos expressivos.

Ao assinalar os objetivos da política financeira de Rui, o Sr. Aliomar Baleeiro diz:

"O firme desejo de incentivar a riqueza mobiliária contrabalançando o predomínio da aristocracia rural na direção política do país: vincular à república, por uma solidariedade de interesses, essas classes compostas de industriais, banqueiros, comerciantes, portadores de apólices e pessoas, em geral, presas às atividades urbanas".[10] E citando Rui, num trecho significativamente grifado: "o desenvolvimento da indústria não é, somente, para o Estado, questão econômica; é, ao mesmo tempo, uma questão política".[11] E, como demonstra Baleeiro sagazmente, tudo fez Rui na sua rápida passagem pelo ministério da Fazenda para fundar a base econômica da República na formação de uma classe média urbana poderosa e independente, ideal honestamente vitoriano. Como assinalou o atilado financista baiano, a base rural da política brasileira sobreviveu através da República até 1930. E muito possivelmente devido a ela, se atentarmos nas observações de Vitor Nunes Leal.[12] Depois veríamos o aparecimento das novas formações sociais, de origem urbana: mas assumindo estilos que muito espantariam a Rui Barbosa.

Este primeiro esboço de industrialização e de constituição de uma classe média urbana que se revelaria, entre outras maneiras,

no aparecimento das primeiras "cidades grandes" além do Rio – provocaria o deslocamento do interesse político no sentido federalista. Se quisermos atribuir causas econômicas à República devemos procurá-las nesse movimento que, embora sem influência direta sobre o 15 de novembro, consolidou o novo regime, pelo desvio do interesse político para os assuntos locais.

Obviamente, a descentralização sob o regime monárquico levaria aos mesmos resultados práticos e teria feito a revolução de 1889, cujo alvo não foi a mudança do governo ocorrida no Rio, mas a que se operou nas províncias...[13]

Por último, duas outras causas, estas de cunho ideológico, deram a sua contribuição para o fim do Império:

O caráter "mais" igualitário do regime republicano e a "exceção imperial" na América.

Disse um líder do povo brasileiro: "Há na alma brasileira uma irresistível tendência igualitária. Ela é inimiga resoluta dos privilégios econômicos, das distinções étnicas, das diversidades sociais".[14] Foi esta irresistível tendência que levou os fundadores do Império a fugirem da letra conservando o espírito, aliás, em melhores condições – da teoria de Benjamim Constant sobre a organização do Senado. Ora, numa realeza, a situação da dinastia é, de certo modo, privilegiada.

No Brasil o poder dos Braganças vinha da "livre aclamação dos povos" e estava sujeito à lei, em todas as suas circunstâncias, convindo recordar que não haveria sucessão ao trono sem o reconhecimento do herdeiro pela Assembleia geral (artigo 106). Era, pois, uma distinção social prevista em lei e tendo em vista o bem público, condições julgadas necessárias pela *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* para a existência de distinções sociais. Além disto, com os juramentos determinados na Constituição para o príncipe imperial ao atingir a idade de 14 anos, era como que a eleição de cada monarca de per si. Cada sucessão se confirmava por um novo referendum da nação. Não obstante, existia uma família privilegiada; ora, nem todos sabiam que tal privilégio vinha do povo, pelo povo e para o povo e que o Imperador era menos um soberano que o delegado da soberania nacional. Para o marquês de São Vicente, o detentor do maior de todos os direitos políticos, apenas.

O fato, porém, é que havia tal privilégio e que se achava, pelo menos na forma, em contradição com a tendência igualitária

do povo brasileiro, ao passo que na República todas as funções de governo estão em teoria abertas a todos, sem exceções provindas do nascimento; são direitos adquiridos pela atividade de cada um, em lugar de direitos inerentes à pessoa. O problema está em saber-se se tal concessão aparente à igualdade seria benéfica à liberdade: pois não andamos nós ultimamente considerando grande conquista liberal a atribuição da imparcialidade política ao governo? Não se considerou um ideal de imenso valor democrático um governo investido de "uma função neutral e moderadora", como definiu o Brigadeiro Eduardo Gomes ao governo dos juízes?

Mas não era só isto. Havia a "exceção americana".

Seria de ver-se a surpresa dos republicanos em face do paradoxo do presidente Rojas Paul: "Se acabado la única república que existia en América, el Imperio del Brasil". Porque o argumento mais usado na propaganda republicana era o de ser o Brasil uma exceção em face dos demais países do continente. Para Alberdi, porém, tal exceção iria em favor do Brasil:

> O belo exemplo do Brasil não deve alucinar-nos; felicitemos a esse país pela fortuna que lhe coube, respeitemos a sua forma, que sabe proteger a civilização...

Conclui desaconselhando aos argentinos de imitar o Brasil, pois não daria certo uma realeza improvisada. O fato de irem as coisas bem no Brasil monárquico e péssimas na Argentina republicana não justificava a imitação... Aliás, Alberdi argumenta contra os republicanos brasileiros e monarquistas argentinos:

> Saibamos coexistir com ela (a monarquia brasileira) e caminhar acordes ao fim do comum dos governos de todo feitio: a civilização. Mas abstenhamo-nos de imitá-la em sua maneira de ser...[15]

Em suma: os brasileiros envergonhavam-se de ser monarquia e os argentinos invejavam a coroa imperial...

Quanto à explicação sociológica ou filosófica, se quiserdes, de tal fenômeno, já está feita, e em verso, por Machado de Assis:

> Bailando no ar, gemia inquieto vagalume...

Notas

1 *O positivismo no Brasil*, Capítulos VII da Primeira Parte e III e VII da Segunda Parte. Vale a pena citar aqui um depoimento cujas conclusões ainda não foram cotejadas com os documentos. Segundo o Príncipe D. Luís de Orléans e Bragança, em seu segundo manifesto político (1913), haveria, de fato, uma certa desconfiança contra o Exército, por parte de alguns políticos civis, temerosos do perigo do caudilhismo. O conde d'Eu, porém, seria o defensor dos veteranos da Guerra do Paraguai, e propugnador de uma educação mais tipicamente militar para o Exército. A tese é provável em virtude dos antecedentes da formação militar de Gaston d'Orléans e dos preconceitos antimilitaristas muito comuns na população civil do Brasil, mesmo hoje. E, quando os republicanos e oposicionistas de todos os matizes exploravam a "questão militar", atirando a culpa sobre os ombros da Família Imperial, a sua atuação tinha a facilitá-la o princípio constitucional, que no Brasil era praticado unilateralmente, da "irresponsabilidade" da Coroa. Tecnicamente o monarca não podia vir a público defender a sua posição pessoal; a Constituição e as praxes vedavam tal atitude. Competia aos ministros e seus adversários, dentro dos estilos do regime constitucional, "cobrirem a Coroa", isto é, não atacarem diretamente ao Imperador ou à Família Imperial, já que não possuíam órgãos diretamente legais para a sua defesa...

Citemos o príncipe D. Luís:

"Depois da guerra do Paraguai, luta gloriosa que patenteou ao mundo inteiro as qualidades guerreiras de nossa raça, teria sido natural que se aproveitassem os esforços realizados para dar ao nosso Exército a organização de que se precisava (...). Não faltou quem vislumbrasse essa verdade. Apenas concluída a guerra, meu Pai, o marechal conde d'Eu, fez-se o advogado das valentes hastes à testa das quais acabava de colher os lauréis de Peribebuí e Campo Grande. Os governos civis que presidiam aos destinos do país não compartilharam o seu modo de ver (...). Meu pai, apesar das dificuldades encontradas, continuou a estudar os graves problemas de nossa defesa terrestre e naval. O programa que ele apresentou, em avultado relatório, teria dotado a nossa pátria de eficiência militar que a todo bom patriota se afigura hoje indispensável" (trechos do Manifesto de 1913).

O Sr. Hélio Viana, em *Estudos de história Imperial*, S. Paulo, 1950, traz interessante documentação a respeito do trabalho do conde d'Eu em favor do Exército. Um bom estudo sobre a mentalidade reinante nos circulas militares é o que constitui o Capítulo V do volume III da *História de D. Pedro II*, de Heitor Lira. Oliveira Lima, em *O Império brasileiro*, Capítulo VI (p. 116 e seguintes), aduz contribuições valiosas para o assunto, tão debatido, e ainda confuso, pelos muitos problemas que apresenta.

Afinal, até hoje ainda não se resolveram todas as questões práticas referentes à delicada matéria, embora a guerra de 1914 haja aberto os olhos aos governantes brasileiros, que começaram a colocar a questão em termos. Não entenderam os estadistas da geração final do Império (e só bem mais tarde João Pandiá Calógeras e que iria compreender melhor que o militarismo e o caudilhismo se evitam com a formação de um verdadeiro espírito militar, fortalecendo o Exército e a Armada e estimulando os trabalhos de defesa nacional. Não seria com a permissão de atividade política aos oficiais da ativa, sem maiores restrições, nem com a transformação da Escola Militar em academia positivista e centro de propaganda pacifista, nem com o critério anormalmente irrestrito de liberdade de imprensa, que se manteria um Exército disciplinado e dedicado às nobilitantes tarefas da defesa da Pátria...

2 V. *O presidencialismo no Brasil*, Rio, 1962, p. 121 e seguintes.

3 Em *O presidencialismo no Brasil*, p. 182 e seguintes, reproduzimos copioso material acerca da comissão do conde d'Eu.

4 Na obra supracitada, documentamos e justificamos mais largamente o tema, a questão militar foi a causa eficiente da queda do Império.

5 Aliás, a Abolição permanece tema de confusões: "depois da Abolição a República". "D. Isabel sacrificava o trono ao assinar a Lei Aurea, obra romântica, que descurava das consequências econômicas". "As fileiras do Partido Republicano se avolumaram

com as contribuições dos senhores de escravos ressentidos". Mas uma coisa é bem mais verdadeira: o republicanismo, dos senhores de escravos ou do Partido Republicano, poucas ligações teve com a República, proclamada por um homem que escreveu: "para mim, República, no Brasil, e desgraça é a mesma coisa. O 15 de novembro não foi um protesto, uma reação, da propriedade rural contra o 13 de maio. E, se os marxistas quiserem causas econômicas para a República, devem procurá-las alhures, pois, afinal, a Lei Aurea extinguiu, apenas, o instituto jurídico da escravidão. A transformação da monocultura cafeeira em industrialização, como demonstram os exemplos de S. Paulo e Juiz de Fora, exigindo, assim, a descentralização e a "federação", eis onde se deve procurar o "fator econômico". A princesa sacrificou o trono não pelo 15 de novembro, mas pelo que, talvez, viesse depois. E, note-se bem: nem todos os fazendeiros, se tornaram em republicanos, como poderíamos citar com exemplos de família. A instituição "social" da escravidão ainda persiste em determinados setores, embora a sua abolição tivesse início bem antes do 13 de maio. Nada disto, porém, invalida a beleza moral do gesto da Redentora, até hoje o ponto mais alto da história de nossa política de proteção ao homem. É o ápice da história do Império, por abolir o "escândalo jurídico" da escravidão e por demonstrar como o regime poderia permitir todas as transformações pacíficas, inclusive as mais radicais. E se o papa Leão XIII deu à princesa a "Rosa de Ouro", não o souberam compreender os brasileiros do tempo, como demonstra a atitude de Rui Barbosa.

Lê-se em *Queda do Império* vastíssimo documentário ilustrando a posição de Rui, em face da participação de D. Isabel na Lei Aurea. A posição do polemista do *Diário de Notícias*, perfeitamente explicável pelas circunstâncias do momento, fundava-se no preconceito liberal acerca da posição do monarca: a princesa nenhuma participação teve na Abolição; e se, porventura, mostrou propensão em favor de uma decisão, agiu inconstitucionalmente. Rui negava uma situação de *lure* – a existência do Poder Moderador na constituição – e uma de fato: "o trono não é uma poltrona vazia". Na verdade, a princesa agiu dentro da Constituição e "fez'' a Abolição.

6 *Dois momentos de Rui Barbosa,* Rio, 1949, p. 16-17.

7 Ibidem, p. 17-18.

8 Ibidem, p. 18-19.

9 Ibidem, p. 19-20.

10 *Rui, um estadista no Ministério da Fazenda,* Rio, 1952, p. 96.

11 Ibidem, p. 103.

12 *Coronelismo, enxada e voto*, p. 183 e seguintes.

13 O que ninguém sonharia, então, é que uma solução monárquica possibilitaria uma colocação satisfatória do problema que tem sido a "crux" dos governos republicanos: situações políticas divergentes e opostas na União e nos estados. Em lugar de tudo o que tem havido – "intervenções", "políticas dos governadores", "guerra fria" entre o governo federal e seus adversários na administração estadual, "estados amigos" e "estados inimigos", adesão de inimigos da véspera e outras tristezas uma solução, dentro do princípio do Poder Moderador, permitiria a manutenção de relações "administrativas" entre os governos locais e o governo central, embora politicamente adversários, e sem quebra de dignidade, pois o monarca, colocado suprapartidariamente, serviria de instrumento de aproximação e ponto de convergência entre todos os poderes; assim como, no espírito e na letra da Constituição, mantinha a harmonia e a separação dos "poderes ativos" (Legislativo, Executivo e Judiciário), e colocava a luta entre os partidos num plano de igualdade, poderia ser o elo, o centro de atrações, o coordenador entre o governo central e as administrações locais; e destas entre si. Dentro da mesma linha, o Conselho de Estado poderia desdobrar-se, com a criação de um novo órgão, o "conselho as províncias" composto de representantes dos governos provinciais, para realização desse trabalho de coordenação e articulação, e que seria o instrumento de ligação entre as províncias e o Imperador. Em suma, federação das provindas em torno do Imperador.

14 Brigadeiro Eduardo Gomes, *Campanha de Libertação*, S. Paulo, 1946, p. 327.

15 M. Alberdi, *Bases e pontos de partida para uma organização constitucional da República Argentina*, Rio, 1941, p. 92.

CONCLUSÃO
A MISSÃO HISTÓRICA DO IMPÉRIO

Os mais dos povos hispano-americanos viram-se, depois da Independência, numa situação *sui generis*. Não se separaram políticamente, apenas, da Espanha, liquidando, assim, a sua condição de colônia; tentaram de um golpe separar os povos recém-natos de sua mãe-pátria. Não houve, apenas, uma separação política entre duas nações, e sim uma cisão entre culturas, e culturas colocadas numa relação de paternidade e filiação. Ora, o México de Juarez não era o México dos astecas; não se poderia, jamais, anular a passagem dos castelhanos. O México independente não deixaria nunca de ser um país espanhol. E, daí, os dramas infinitos e as lutas sucessivas.[1]

A adoção do regime monárquico no Brasil, completada pela origem portuguesa da dinastia, teve como consequência levar à separação política, somente – o Brasil como Estado separou-se de Portugal como Estado: o "Império do Brasil" passou a viver independente do "Reino de Portugal". Culturalmente falando, não houve solução de continuidade. É claro que se registraram vários fatos no gênero dos motins de "mata marinheiro", produzidos pela onda de nativismo que durou até o princípio do segundo reinado. O seu caráter relativamente superficial, o seu rápido fim, tão logo se consolidou a Independência e desvaneceram-se todos os fantasmas de recolonização, mostra muito bem que não houve choque de culturas e sim conflitos inevitáveis entre cidadãos de dois países em luta. Desaparecidas as razões dos atritos, normalizada a situação diplomática, a paz reinou entre as duas nações.

Comentando as razões do carinho dos brasileiros por Eça de Queirós, assim escreve o Sr. F. J. dos Santos Werneck:

> As lutas sangrentas da Independência norte-americana, a guerra de 1812 e o auxílio prestado aos confederados pelos britânicos e outros atritos em que foi preciso invocar a doutrina de Monroe – mantiveram sempre grande animosidade entre norte-americanos e ingleses, durante o século passado. Embora existisse um certo intercâmbio cultural, a sua forma foi quase sempre superficial e mercantil.

> Os países da América colonizados pelos espanhóis, tendo lutado encarniçadamente pela sua Independência, tiveram motivos de incompatibilidade com a antiga metrópole. Alguns deles em meados do século moveram-lhe nova guerra.
>
> E sendo todos esses países repúblicas, ditaduras civis ou militares, caro a forma de seus governos completamente divorciados da Inglaterra ou Espanha, nenhum elo pode sobreviver ao choque da independência.
>
> Portugal e Brasil tiveram por felicidade outro destino.
>
> D. Pedro I aqui implantou a monarquia constitucional em 1824, e, depois da abdicação de 1831, foi lutar em Portugal para colocar no trono sua filha D. Maria II, que reinou de 1834 em diante, também, em regime constitucional.
>
> Coube assim a esse Imperador, durante a sua curta vida abalada por tamanha exaltação de sentimentos, por vezes cheios de rudeza, por vezes cheios de ternura, deixar a esses dois povos abertas as estradas, por onde puderam caminhar livremente, mas sempre com o acréscimo de estima recíproca.
>
> D. Maria II, que reinou até 1853, era irmã de D. Pedro II; D. Pedro V, que tão cedo faleceu em 1861, e D. Luís I, cujo reinado foi até 1889, eram seus sobrinhos. De sorte que sendo ambos os povos governados sob a mesma forma política e pela mesma casa reinante, donde provieram esses soberanos dotados de grande caráter, brandura e sensatez, não tendo em coisa alguma interesse que os pudesse desunir e possuindo também muitos pontos de contato, na índole e no sentimento, é natural que conservassem entre si as mais cordiais relações.
>
> E ocorreu, então, esse fato surpreendente: enquanto, depois da Independência, os outros países sul-americanos foram quebrando os vínculos morais que outrora os ligavam às metrópoles, entre o Brasil e Portugal, ao contrário, a independência política apagou ressentimentos que provinham da colonização e trouxe como consequência maior aproximação espiritual e melhor entendimento.
>
> No terreno cultural e artístico pode-se dizer que os dois países só se uniram depois da separação.[2]

Não houve, no plano da cultura, no conjunto da organização social, ruptura entre Portugal e Brasil; D. João VI, rei de Portugal,

elevou o Brasil à categoria de reino unido. O regente deste reino unido, atendendo ao apelo dos "povos", separou os dois países. A questão ficou no plano meramente político, não obstante o lado social, de luta de classe, na luta contra portugueses em centros comerciais.

Isto porém nada tinha que ver, propriamente, com a outra questão. Passado o perigo de restauração do status quo anterior, serenaram-se os ânimos. Veio a separação entre os dois países por uma evolução, sem choques, e como dois ramos de uma árvore que se separaram, conservando o tronco comum.

Se a presença da forma monárquica do governo e da dinastia de Bragança no momento da Independência permitiu que nós nos separássemos de Portugal graças a um divórcio exclusivamente político, e não cultural, contribuiu, além disto, para os seguintes e importantíssimos fenômenos:

a) permanência da legitimidade institucional, com a conservação da monarquia legítima e o reconhecimento da democracia legítima, fatos que estudamos em nossos primeiros capítulos;

b) a realização dos objetivos políticos da democracia liberal conforme o ideal próprio do século XIX, isto é, um governo destinado a garantir a vida, a liberdade, a igualdade e o direito à felicidade dos cidadãos.

Ora, poucos e raros países conseguiram realizar os ideais políticos da democracia liberal como o Império brasileiro, a única república da América e das poucas do mundo...

Joaquim Nabuco, numa página em que nem todos os argumentos são válidos, mas que a conclusão (ou a intuição...) dispensa as premissas, assim afirma:

> A questão religiosa serve bem para mostrar o caráter particular da monarquia no Brasil. Com efeito, ao contrário do que aconteceria na Europa, ela foi entre nós uma alavanca democrática: as três força que podiam mais cooperar para sustentá-la artificialmente, o exército, o clero e a grande propriedade, ela dispensou-as todas. Para o Imperador a monarquia devia existir por si só, sem trocar serviços, sem fazer favores, sem criar apanágios e vassalagens; desde que a instituição não pudesse fazer prosélitos, não valia a pena ter clientes; para ter que se defender, não valia a pena viver.[3]

Este caráter democrático do Império causou profundo espanto ao filósofo peruano Alberto Wagner de Reyna, quando constatou em palestra com o autor: "O Império sempre foi "de esquerda!"

Se para um homem do século XIX existia uma incapacidade incurável para a compreensão do verdadeiro papel da religião na sociedade, e principalmente no que concerne à Igreja Católica, o que faz de todas as discussões acerca de tais assuntos uma série de equívocos insanáveis, na colocação dos temas lisamente políticos, as posições possuem sentido racional. É possível discutir de acordo com as categorias normais do pensamento humano os temas propriamente políticos, em lugar das perplexidades a que somos levados em face dos abismos de confusões quando queremos entender as posições "liberais" em matéria de religião: aqui, as palavras geralmente perdem o sentido usual.

Mas, limitando a nossa questão aos planos puramente temporais – políticos e sociais – somos convidados a responder, depois de tantas páginas, à interrogação final: qual o sentido da história do Império? Temos a impressão de que a resposta concordaria com a exclamação surpresa do filósofo Alberto Wagner de Reyna: o Império procurou resolver os conflitos de seu tempo no sentido "esquerdista" de ampliação de liberdades, dentro dos esquemas próprios ao século: um "esquerdismo" liberal. E não o que teríamos hoje por "esquerdismo", isto é, socialista.

Se tomarmos o ponto de partida – um reino absoluto, organizado segundo estilos feudais e dentro do quadro institucional do *ancien régime* – e traçarmos a curva da evolução de certas instituições, somente poderemos concluir dentro da mesma constatação: uma progressiva realização dos ideais da democracia liberal, assim como o entendiam os homens do século XIX.

Anotaremos, um pouco ao acaso, alguns elementos fundamentais; os que omitirmos não nos desmentirão.

Regime legal e ordem jurídica: adotamos uma Constituição (1824), abolimos as estruturas feudais do aparelho judiciário, elaboramos a codificação da lei penal e comercial.

Democracia política: Constituição com o sistema representativo e o que se poderia desejar de mais amplo em matéria de Direitos do Homem e do Cidadão; prática do *cabinet government* a partir de 1847; descentralização administrativa e política em 1834;

reformas eleitorais num sentido de democratização crescente até a lei de eleição direta.

Organização social: abolição do feudalismo no Primeiro Reinado e da escravidão, no Segundo.

Em qualquer destes itens, o gráfico nos forneceria curvas ascendentes atingindo, em certos casos, níveis jamais alcançados posteriormente. Devemos registrar os recuos: a reforma do Código de Processo Criminal e a Lei de Interpretação do Ato Adicional. A história republicana, porém, traria o mais caloroso aplauso e a mais franca justificação dos "regressistas" do tempo da Maioridade: o municipalismo judiciário e a identificação de toda a administração nas províncias com o governo provincial passariam à categoria de heresias funestas e utopias delirantes. Às vezes, comunistas em maré de rebeldia e ousadia tentariam sugerir, quiçá sem o saber, as instituições do Código do Processo Criminal.

Mas é no estado de espírito de inconformismo, de luta contra os perigos reais ou supostos, contra o "poder pessoal", contra as "oligarquias parlamentares", contra o que parecesse ameaça à liberdade, que se revelava, claro e patente, o verdadeiro espírito liberal, que animaria a história brasileira no século XIX, o que faz dos ideais e objetivos dos conservadores de 1850 ideais e objetivos que os liberais de 1950 aspiram como sublimidades revolucionárias.

É que, afinal, o fundamento ideológico último de tudo era o romantismo.[4] Muitas fases teve o romantismo, ninguém o ignora... Mas como "ideologia" incluímos o *meteco huguenote*, Benjamim Constant, entre os de seus expoentes da primeira fase e Augusto Comte, da segunda. E por uma destas curiosas travessuras da história, um homem, igualmente trazendo o nome de Benjamim Constant, faria que, no Brasil, mudássemos de estilo; romântico, sempre.

A razão é simples: o romantismo encontraria entre nós clima propício. Não nos compete aqui fazer a teoria do romantismo. Se recordarmos, contudo, uns tantos elementos constitutivos, e os fundamentos de origem, veremos que, para nós, seria apenas "o eco de uma velha canção". É que as descrições dos selvagens sul-americanos e brasileiros, principalmente, estão, como se sabe, nas fontes do romantismo, desde Rousseau; o apelo ao exotismo e às existências primitivas constituí um dos seus *leitmotiv*; filosoficamente, fundava-se no individualismo e no sentimentalismo.

Da mesma forma pela qual Rousseau e Chateaubriand tentaram o retorno às selvas primitivas, para nelas encontrar o "homem natural", D. Pedro I, acompanhado de excelentes pintores, viveu a aventura do indianismo. E o indianismo, para nós, não seria apenas um símbolo, um mito como referência ao homem natural em si, um exotismo: possuía um sentido positivo, o retorno às origens, à terra. Chateaubriand, com seus Natchez, procurava a natureza real da humanidade, encoberta pelo artificialismo e pelo racionalismo. Os nossos Tupis, afinal, literários embora, representavam os "antepassados". Por muito menos, a França, nos dias da Revolução, viu-se cindida em duas, a França "celta" dos burgueses e a França "gótica" da nobreza.

O Império, como unidade cultural, tornar-se-ia numa verdadeira apoteose do Romantismo. É lícito encontrarmos na ideologia política, inspirada em corifeus do romantismo e Chateaubriand, no "ritual" político e social (os "papos de tucano" a recordar mantos de caciques, a Ordem da Rosa, nitidamente romântica, a Ordem do Cruzeiro, a lembrar o hemisfério sul, os ramos de café e de fumo, os títulos de nobreza de etimologia tupi...) na literatura, na música, na pintura... Sentimos a unidade de espírito o puro romantismo – na obra de Gonçalves Dias, de Alencar, de Carlos Gomes, de Pedro Américo, de Vitor Meireles. O mesmo estilo romântico, tão bem vivido pelo fundador do regime, esse estranho Imperador que, depois de concunhado de Napoleão, em primeiras núpcias, tornou-se pelo segundo casamento parente de Josefina de Beauharnais, genro do príncipe Eugênio...

Bem que o século XIX não era apenas o romantismo. E uma filosofia da vida fundada unicamente no sentimentalismo não poderia subsistir: os caminhos da afetividade, assim como os do exotismo, não são os que levam ao ser. A "restauração" religiosa de Chateaubriand falharia totalmente, pois fundara-se no sentimentalismo religioso e não na vida religiosa. Demonstrou que o Cristianismo, dessorado embora, continuava a ser tema literário: mas não provou que poderia ser princípio de vida.

No final, um sorriso cético fez gelar os entusiasmos românticos, meramente superficiais. Nós, os brasileiros, sentimos o fantasma da dúvida demolir as falsas estruturas do romantismo, ao lembrar Machado de Assis que o bem e o mal se misturam irremediavelmente e que a natureza humana motiva muito mais a

compaixão e a dúvida, do que os arroubos românticos... Machado de Assis não era o único cético ao findar o século. E enquanto uns duvidavam do velho romantismo, formas novas surgiam como o positivismo, romantismo de novo tipo. Paradoxalmente, a doutrina da ordem, que era a de Augusto Comte, surgiu aqui com fumos de rebeldia... Mas o caso é que os positivistas, ao contrário do que supunham, estariam lutando pela ordem, contra a revolução. Porque o Império, romanticamente, procurava a liberdade, em primeiro lugar.

Romântica, embora, não era uma utopia a Constituição do Império e não procurava estabelecer o melhor regime possível e um reinado que fosse o Reino de Deus; apenas organizar o sistema de governo mais adaptado às necessidades e problemas daquela geração. Daí, inclusive, a adoção de uma Constituição eminentemente plástica, para não se distanciar da realidade histórica, sempre mutável, transformando-se num texto frio, álgido e distante: uma Constituição que procurava seguir o ritmo do tempo e, não, aprisionar o ser em categorias rígidas. Não era uma *utopia*; mas uma *política*. Fugindo da lição de Mannheim, distinguimos, dentro da noção de *ideologia* (um sistema mais ou menos inconsciente de ideias, peculiar a um determinado grupo, sintetizando e encarnando os ideais coletivos), duas posições básicas: a *utopia* e a *política*; a primeira visando a concretização desses ideais coletivos numa construção ideal e perfeita, situada, portanto, além das coordenadas do tempo e do espaço; e a segunda uma efetiva ordenação da realidade dentro dos limites do possível.

Para a consecução de seus objetivos – a liberdade e a igualdade dentro da legalidade democrática, o Estado liberal, portanto – os que organizaram o Brasil em 1822 acharam-se em face de um fato consumado: eram liberais; mas havia uma monarquia, que já estava aí e que se tornara no instrumento útil e valioso para a concretização dos ideais da Independência. Esta monarquia teria o seu lugar dentro da nova organização, em suas funções tradicionais e com as atribuições que se justificassem. A ablação desta instituição não se impunha: fora benéfica a poderia continuar a servir.

Sabiam, igualmente, que o Brasil se incluía entre as nações “naturalmente monárquicas”, isto é, cuja organização estatal antecedeu a formação da consciência nacional e foi-lhe a causa. Outras há, naturalmente republicanas, em que o Estado surgiu

posteriormente e imposto pelas exigências da comunidade. Nos países de formação monárquica, o Estado, na qualidade de primeiro motor da história, adquire força, prestígio e esplendor, tornando-se, por isto, um perigo permanente, pois o povo se apresenta perante ele tomado de um santo terror, reverente, como em face de uma coisa sagrada.[5] Daí o fato assinalado por Pierre Duclos:

"Dans la tradition française, le pouvoir exécutif, même républicain, hérite de tout le ressentiment, de toute la défiance accumulés par des gouvernements autocratiques auxquels, à maintes reprises, on a dû terreur, répression, suppression des libertés individuelles".[6] Esta desconfiança do poder não é própria da França e a história inglesa não possui outro *leitmotiv*. Escapariam as nações naturalmente republicanas: Suíça e Estados Unidos. Ora, todas as precauções e todos os cuidados são poucos para manter tranquilo o monstro do Estado, quando surge, venerando e temível, das sombras antigas e das trevas da história. Tudo o que é pré-histórico evoca imagens de tempos sem número e épocas sem nome: nestas nações, o Estado é pré-histórico, como anterior à história.

Não era, pois, uma utopia a Constituição do Império: apenas, uma política destinada a dominar os perigos prováveis dentro do conjunto da situação e do tempo.[7]

E por que não uma utopia?

Pelo fato de haverem os políticos do Império, desde os autores da Constituição até o fim, compreendido que o problema da organização de uma democracia num país definido não é questão de frases e boas intenções, mas de uma organização adequada, que, segundo Lipset,[8] pressupõe três condições básicas:

a) uma economia sólida, desconhecendo pontos de atrito e tensões muito fortes;

b) legitimidade;

c) separação real entre a *fonte* e o *exercício* do poder.

Pela adoção do Poder Moderador, pela maneira quase perfeita que a Constituição discriminou as atribuições entre as duas funções imperiais, e que não encontrava similar em outras constituições da época, como reconhecia com justo orgulho de brasileiro o visconde de Uruguai, e, principalmente, pelo modo com que foi praticada, o Império, como vimos, resolveu da melhor maneira a questão inclusa no item *c* da classificação Lipset.

Com relação à legitimidade, o problema é tranquilo com direito ao Brasil, desde o Tratado de Tordesilhas, a casa reinante de Portugal adquiriu foros novos e, por assim dizer, mais garantidos, ao assumir D. Pedro I a liderança da Revolução Brasileira,[9] que nos deu a Independência e o regime democrático.

Resta considerar a questão econômica. Havia, por certo, um nível razoável de prosperidade, proveniente da exportação do café e alguns produtos mais (algodão, cacau, açúcar e outros). Vivia-se modestamente – o Rio sendo, apenas, maior e mais confortável do que as aldeias do interior e as necessidades eram, geralmente, satisfeitas em bases democráticas. Certamente havia a Escravidão, mas o escravo não votava, nem possuía status de cidadão. Havia – isto o pior – a rarefação da população que impedia a formação de opinião pública e impossibilitava ao cidadão agir como parte de um povo.

Estas condições desfavoráveis foram compensadas por uma série de medidas realistas, que, de fato, fizeram com que a economia quase primitiva do Império permitisse um tipo civilizado de política. Foram as seguintes as medidas:

a) estabilidade da moeda, que garantia a todas as classes uma certa tranquilidade, possibilitando planos de vida a longo termo e a pessoa viver do seu rendimento, mesmo baixo;

b) o censo eleitoral, que, embora baixo, embora permitindo, como disse Tavares Bastos, sufrágio universal de fato, excluía, com as restrições, psicologicamente certas, de escravos e libertos, a população rural dos colégios eleitorais, equilibrando, relativamente, o eleitorado urbano, em condições efetivas de votar, e o eleitorado rural, dependente;

c) pela lei Saraiva, a par de haver outras garantias, além de, pela elevação do censo, reduzido a peso do eleitorado rural, voltou-se ao sistema de distritos, o que possibilitou às cidades ter deputados próprios – Nabuco eleito pelo Recife,[10] contra a massa dos senhores de engenho que dominavam o interior da província, derrotando, o ministro do Império, Machado Portella.

A legislação eleitoral do Império, com suas restrições de ordem econômica (que ocorriam geralmente, então), restringia o direito de votar às pessoas que pudessem realmente votar.

E como todos viviam tranquilamente, e como havia facilidades maiores de ascensão social, o resultado é que era uma

sociedade equilibrada e modesta, sem as tensões que dificultam a vida democrática, segundo Lipset.

Realizaram, portanto, os políticos do Império o ideal supremo de uma Política efetiva: instituições exatamente adequadas às condições do país, de modo a tirarem o melhor partido, para a felicidade do povo, das possibilidades reais do meio.

Notas

1 Ver principalmente Leopold Zea, *El positivismo em el México,* México, 1943, *passim.*

2 *As ideias de Eça de Queirós*, Rio, 1946, p. 389.

3 *Um estadista do Império*, v. III, p. 359.

4 O romantismo político deu entrada no Brasil por intermédio das doutrinas de Benjamim Constant, incorporando-se na Constituição do Império, assunto do presente ensaio; o positivismo, a segunda etapa do romantismo, principalmente sob a forma de "religião da humanidade", teve corno principal "precursor" Benjamim Constant Botelho de Magalhães, e foi tema de outro volume nosso, *O Positivismo* no *Brasil,* Petrópolis, 1943.

5 Por uma série de circunstâncias – o fato de ser o Brasil uma realeza hereditária, de ter a religião católica instituída oficialmente como religião de Estado, de usar certas fórmulas tradicionais ("Imperador, por graça de Deus"), de ser doutrina geralmente estabelecida no século passado, que a Igreja, por um lado, e as doutrinas "científicas", por outro, se opunham, de se ter como coisa certa que a monarquia hereditária e o "direito divino" se identificavam e eram a "Doutrina da Igreja", e de outras confusões clássicas, por uma série de circunstâncias, pois os positivistas, pregando uma religião "positiva" e a república, não a república democrática, mas uma ditadura por assim dizer hereditária, consideravam-se revolucionários. Bem que Miguel Lemos e Teixeira Mendes sempre demonstraram clara hostilidade ao republicanismo corrente... Mas vivíamos num tempo em que Renan passava como subversivo, quando, de fato, era um homem de tendências conservadoras. Afinal, Maurras iria, na virada do século, descobrir a teoria do "nacionalismo integral", da monarquia antiliberal, fundada em Comte, em Taine e em Renan...

Certamente um historiador não tem direito de usar o verbo no modo condicional. Mas, pelo que se poderia esperar da situação de 1889, o Terceiro Reinado se anunciava demasiado revolucionário, seria quase anárquico. A julgar pelas aparências, a República foi uma defesa do espírito de ordem, de autoridade, de disciplina, de hierarquia. O Império faria uma descentralização mais ampla do que a da federação, pois havia esta "desconfiança" contra o poder, clássica nas monarquias: os liberais, ao cuidarem da questão, procurariam, não somente atenuar os poderes do governo central, como os da Coroa; os republicanos, afinal, teriam república no plano provincial; no plano nacional haveria uma acentuação do regime parlamentar, pelas circunstâncias pessoais da Princesa – e das críticas de Rui Barbosa aos feitos dos dois últimos gabinetes da monarquia, que lhe surgiam como primícias do Terceiro Reinado, sentimos perfeitamente a independência dos ministros, em face da ausência do mecanismo de inspeção que D. Pedro II exercia sobre o gabinete. Rui, de fato, estava criticando o funcionamento daquilo que seu partido (e ele próprio) defendia: a extinção do "poder pessoal". Assim, na linha das possibilidades em 1889, o Terceiro Reinado veria a uma descentralização fundada na hostilidade ao poder central (o que já não haveria em 1891, pois a federação foi feita pelo governo, e não pelas províncias) e o regime parlamentar quase completo. E com as tradições de liberdade de imprensa vindas do reinado de D. Pedro. II...

6 Pierre Duclos, *L'evolution des rapports politiques depuis 1750: liberte, integration, unité,* Paris, 1950, p. 85.

7 A preocupação de descobrir motivações de ordem econômica fez com que a Abolição se tornasse o fulcro em torno do qual giram quase todas as tentativas de elucidação da queda do Império à luz de postulados de fundo social e, inclusive, marxistas. Ora, tecnicamente a Abolição foi um acontecimento principalmente de caráter jurídico; arruinou fazendeiros individualmente, mas não alterou substancialmente as condições da economia agrária. Tanto assim que o trabalhador rural, passando a "livre" juridicamente, e eleitor, ofereceria ao proprietário rural uma posição política desconhecida no Império. Como tão bem demonstra Vitor Nunes Leal em seu ensaio muitas vezes citado, a Abolição, o sufrágio universal, a eleição dos governos locais, a permanência da mesma situação política na capital, provocaram o "coronelismo", por aumentarem o número de eleitores dependentes economicamente dos chefes políticos do interior. O grande fenômeno de fundo econômico de 1889 seria o aparecimento da classe média urbana e o começo da industrialização e que teria como porta-vozes os advogados e jornalistas do Rio e os oficiais positivistas da Escola Militar. O que cabia fazer o Império na emergência seria mudar o centro de gravidade de sua política, do campo para a cidade. Segundo o Sr. San Tiago Dantas (*Dois momentos de Rui Barbosa,* p. 17 e seguintes), Rui teria compreendido meio confusamente a questão. Para complicar, o fenômeno era litorâneo; o interior continua, hoje; mais próximo da sociedade anterior, que da moderna. Estávamos, realmente, assistindo ao aparecimento dos dois "brasis", o do campo e o da cidade, situação inexistente até o fim do século XIX, e que, na atualidade, constitui problema de indisfarçável gravidade. E não podemos estranhar que os estadistas da última geração imperial não tenham sentido o mundo novo que surgia, e nem prevenido o futuro. As gerações posteriores limitaram-se a agravar o mal. Ainda sobre Rui Barbosa e os problemas econômicos, ver o substancioso ensaio do Sr. Aliomar Baleeiro *(Rui: um estadista no Ministério da Fazenda,* Rio, 1952).

8 V. *Revista de Direito Público e Ciência Política,* da Fundação Getúlio Vargas, v. IV, n. 2, p. 56.

9 Deve-se a Handelmann a conceituação dos vinte anos iniciais do Império (I Reinado e Regência) como "Época da Revolução Brasileira". De fato, nesse período turbulento, não somente passamos a ser um país independente, como também adotamos a organização do Estado liberal de Direito, abolidas quase todas as instituições das *Ordenações do Reino,* e passamos a ter o tipo de estrutura jurídico-política que temos hoje. E, como se sabe, uma nação que adota o Estado liberal de Direito em tempo próprio (século XIX) tem os meios de enfrentar as crises do século XX sem maiores riscos, em virtude do caráter de *open society* que, então, se forma. A revolução liberal dispensa a revolução social e abre as portas para uma pacifica democracia-social. É claro que, para um espírito liberal do século XIX, seria como uma contradição e um disparate a ideia de uma revolução chefiada por um Imperador, um Bragança e Bourbon. Daí o mal-estar que a presença de D. Pedro I na História do Brasil provocou a pessoas fortemente apegadas a certos tabus liberais. Mas o fato, irredutível e teimoso, é este: D. Pedro I foi o líder da Revolução Brasileira.

10 De acordo com a Constituição, o deputado nomeado ministro devia concorrer a novo pleito, para confirmar o mandato. Foi o que se deu com Manuel do Nascimento Machado Portela, que entrara para o gabinete Cotegipe, em 21 de julho de 1887, em substituição ao barão de Mamoré. Joaquim Nabuco o enfrenta no 1º distrito de Pernambuco (Recife), usando linguagem socialista pregando a abolição e a reforma agrária. Venceu no 1º escrutínio, com 1400 votos, num comparecimento de 2601 eleitores. E o ministro, derrotado nas urnas, demitiu-se. No Império havia destas coisas...

Apêndices

A Constituição do Império e as principais leis orgânicas relativas à estrutura político-administrativa do Brasil em vigor na fase final do reinado de D. Pedro II

I
CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO IMPÉRIO DO BRASIL

Dom Pedro Primeiro, por graça de Deus e unânime aclamação dos povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil:

Fazemos saber a todos os nossos súditos, que, tendo-nos requerido o povos deste Império, juntos em câmaras, que nós quanto antes jurássemos e fizéssemos jurar o projeto de Constituição, que havíamos oferecido às suas observações para serem depois presentes à nova Assembleia Constituinte, mostrando o grande desejo que tinham de que ele se observasse já como Constituição do Império, por lhes merecer a mais plena aprovação, e dele esperarem a sua individual e geral felicidade política; nós juramos o sobredito projeto para o observarmos, e fazermos observar como Constituição, que dora em diante fica sendo, deste Império; a qual é do teor seguinte:

CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO IMPÉRIO DO BRASIL

Em nome da Santíssima Trindade

TÍTULO I
DO IMPÉRIO DO BRASIL, SEU TERRITÓRIO, GOVERNO, DINASTIA E RELIGIÃO

Art. 1. O Império do Brasil é a associação política de todos os cidadãos brasileiros. Eles formam uma nação livre e independente, que não admite com qualquer outra laço algum de união ou federação, que se oponha à sua independência.

Art. 2. O seu território é dividido em províncias na forma em que atualmente se acha, as quais poderão ser subdivididas como pedir o bem do estado.

Art. 3. O seu governo é monárquico-hereditário, constitucional e representativo.

Art. 4. A dinastia imperante é a do Sr. D. Pedro I, atual Imperador e Defensor Perpétuo do Brasil.

Art. 5. A Religião Católica Apostólica Romana continuará a ser a religião do Império. Todas as outras religiões serão permitidas

com seu culto doméstico ou particular, em casas para isso destinadas, sem forma alguma exterior de templo.

TÍTULO II
DOS CIDADÃOS BRASILEIROS

Art. 6. São cidadãos brasileiros:

1º Os que no Brasil tiverem nascido, quer sejam ingênuos ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua nação.

2º Os filhos de pai brasileiro, e os ilegítimos de mãe brasileira, nascidos em país estrangeiro, que vierem estabelecer domicílio no Império.

3º Os filhos de pai brasileiro, que estivesse em país estrangeiro em serviço do Império, embora eles não venham estabelecer domicílio no Brasil.

4º Todos os nascidos em Portugal e suas possessões que, sendo já residentes no Brasil na época em que se proclamou a independência nas províncias, onde habitavam, aderirão à esta, expressa ou tacitamente, pela continuação de sua residência.

5º Os estrangeiros naturalizados, qualquer que seja a sua religião. A lei determinará as qualidades precisas para se obter carta de naturalização.

Art. 7. Perde os direitos de cidadão brasileiro:

1º O que se naturalizar em país estrangeiro.

2º O que sem licença do Imperador aceitar emprego, pensão ou condecoração de qualquer governo estrangeiro.

3º O que for banido por sentença.

Art. 8. Suspende-se o exercício dos direitos políticos:

1º Por incapacidade física ou moral.

2º Por sentença condenatória à prisão ou degredo, enquanto durarem os seus efeitos.

TÍTULO III
OS PODERES E REPRESENTAÇÃO NACIONAL

Art. 9. A divisão e harmonia dos poderes políticos é o princípio conservador dos direitos dos cidadãos, e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias, que a Constituição oferece.

Art. 10. Os poderes políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brasil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o poder judicial.

Art. 11. Os representantes da nação brasileira são o Imperador e a assembleia geral.

Art. 12. Todos estes poderes no Império do Brasil são delegações da nação.

TÍTULO IV
DO PODER LEGISLATIVO

CAPÍTULO I

Art. 13. O Poder Legislativo é delegado à assembleia geral com a sanção do Imperador.

Art. 14. A assembleia geral compõe-se de duas câmaras: Câmara dos Deputados e câmara de senadores ou Senado.

Art. 15. É da atribuição da assembleia geral:

1º Tomar juramento ao Imperador, ao príncipe imperial, ao regente ou Regência.

2º Eleger a Regência ou regente, e marcar os limites de sua autoridade.

3º Reconhecer o príncipe imperial como sucessor ao trono na primeira reunião, logo depois de seu nascimento.

4º Nomear tutor ao Imperador menor, caso seu pai o não tenha nomeado em testamento.

5º Resolver as dúvidas, que ocorrerem sobre a sucessão da coroa.

6º Na morte do Imperador, ou vacância do trono, instituir exame da administração, que acabou, e reformar os abusos nela introduzidos.

7º Escolher nova dinastia, no caso de extinção da Imperante.

8º Fazer leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las.

9º Velar na guarda da Constituição, e promover o bem geral da nação.

10. Fixar anualmente as despesas públicas, e repartir a contribuição direta.

11. Fixar anualmente, sobre a informação do governo, as força de mar e terra ordinárias e extraordinárias.

12. Conceder ou negar a entrada de força estrangeiras de terra e mar dentro do Império ou dos portos dele.

13. Autorizar o governo para contrair empréstimos.

14. Estabelecer meios convenientes para pagamento da dívida pública.

15. Regular a administração dos bens nacionais, e decretar a sua alienação.

16. Criar ou suprimir empregos públicos, e estabelecer-lhes ordenados.

17. Determinar o peso, valor, inscrição, tipo e denominação das moedas, assim como o padrão dos pesos e medidas.

Art. 16. Cada uma das câmaras terá o tratamento de – Augustos e Digníssimos Senhores Representantes da nação.

Art. 17. Cada legislatura durará quatro anos, e cada sessão anual quatro meses.

Art. 18. A sessão imperial de abertura será todos os anos no dia 3 de maio.

Art. 19. Também será imperial a sessão do encerramento, e tanto esta como a da abertura se fará em assembleia geral, reunidas ambas as câmaras.

Art. 20. Seu cerimonial, e o da participação ao Imperador, será feita na forma do regimento interno.

Art. 21. A nomeação dos respectivos presidentes, vice-presidentes e secretários das câmaras, verificação dos poderes de seus membros, julgamento e sua polícia interior se executará na forma de seus regimentos.

Art. 22. Na reunião das duas câmaras o presidente do Senado dirigirá o trabalho; os deputados e senadores tomarão lugar indistintamente.

Art. 23. Não se poderá celebrar sessão em cada uma das câmaras, sem que esteja reunida a metade e mais um dos seus respectivos membros.

Art. 24. As sessões de cada uma das câmaras serão públicas, à exceção dos casos, em que o bem do estado exigir que sejam secretas.

Art. 25. Os negócios se resolverão pela maioria absoluta de votos dos membros presentes.

Art. 26. Os membros de cada uma das câmaras são invioláveis pelas opiniões que proferirem no exercício de suas funções.

Art. 27. Nenhum senador ou deputado, durante a sua deputação, pode ser preso por autoridade alguma, salvo por ordem de sua respectiva câmara, menos em flagrante delito de pena capital.

Art. 28. Se algum senador ou deputado for pronunciado, o juiz, suspendendo todo o ulterior procedimento, dará conta à sua respectiva câmara, a qual decidirá se o processo deve continuar, e o membro ser ou não suspenso do exercício de suas funções.

Art. 29. Os senadores e deputados poderão ser nomeados para cargos de estado, com a diferença de que os senadores continuam a ter assento no Senado e o deputado deixa vago o seu lugar da câmara, e se procede à nova eleição, na qual pode ser reeleito, e acumular as duas funções.

Art. 30. Também acumulam as duas funções, se já exerciam qualquer dos mencionados cargos, quando foram eleitos.

Art. 31. Não se pode ser ao mesmo tempo membro de ambas as câmaras.

Art. 32. O exercício de qualquer emprego, à exceção do de conselheiro de estado e ministro de estado, cessa interinamente, enquanto durarem as funções de deputado, ou de senador.

Art. 33. No intervalo das sessões não poderá o Imperador empregar um senador ou deputado fora do Império, nem mesmo irão exercer seus empregos, quando isso os impossibilite para se reunirem no tempo da convocação da assembleia geral, ordinária e extraordinária.

Art. 34. Se por algum caso imprevisto, de que dependa a segurança pública ou o bem do estado, for indispensável que algum senador ou deputado saia para outra comissão, a respectiva câmara o poderá determinar.

CAPÍTULO II
DA CAMARA DOS DEPUTADOS

Art. 35. A Câmara dos Deputados é eletiva e temporária.

Art. 36. É privativa da Câmara dos Deputados a iniciativa:

1º Sobre impostos.

2º Sobre recrutamento.

3º Sobre a escolha da nova dinastia no caso de extinção da Imperante.

Art. 37. Também principiarão na Câmara dos Deputados:

1º Exame da administração passada, e reforma dos abusos nela introduzidos.

2º A discussão das propostas feitas pelo Poder Executivo.

Art. 38. É da privativa atribuição da mesma câmara decretar que tem lugar a acusação dos ministros de estado e conselheiros de estado.

Art. 39. Os deputados vencerão, durante as sessões, um subsídio pecuniário taxado no fim da última sessão da legislatura antecedente.

Além disto, se lhes arbitrará uma indenização para as despesas de vinda e volta.

CAPÍTULO III
DO SENADO

Art. 40. O Senado é composto de membros vitalícios, e será organizado por eleição provincial.

Art. 41. Cada província dará tantos senadores quantos forem metade dos seus respectivos deputados, com a diferença que, quando o número dos deputados da província for ímpar, o dos seus senadores será metade do número imediatamente menor, de maneira que a província que houver de dar onze deputados, dará cinco senadores.

Art. 42. A província que tiver um só deputado elegerá, todavia, o seu senador, não obstante a regra acima estabelecida.

Art. 43. As eleições serão feitas pela mesma maneira que as dos deputados, mas em listas tríplices, sobre as quais o Imperador escolherá o terço na totalidade da lista.

Art. 44. Os lugares de senadores que vagarem serão preenchidos pela mesma forma da primeira eleição, pela sua respectiva província.

Art. 45. Para ser senador requer-se:

1º Que seja cidadão brasileiro, e que esteja n o gozo de seus direitos políticos.

2º Que tenha de idade 40 anos para cima.

3º Que seja pessoa de saber, capacidade e virtudes, com preferência os que tiverem feito serviços à pátria.

4º Que tenha de rendimento anual, por bens, indústria, comércio ou emprego, a soma de 800$000.

Art. 46. Os Príncipes da casa imperial são senadores por direito, e terão assento no Senado logo que chegarem à idade de 25 anos.

Art. 47. É da atribuição exclusiva do Senado:

1º Conhecer dos delitos individuais cometidos pelos membros da Família Imperial, ministros de estado, conselheiros de estado e senadores; e dos delitos dos deputados durante o período da legislatura.

2º Conhecer da responsabilidade dos secretários e conselheiros de estado.

3º Expedir cartas de convocação da assembleia, caso o Imperador o não tenha feito dois meses depois do tempo que a Constituição determina; para o que se reunirá o Senado extraordinariamente.

4º Convocar a assembleia na morte do Imperador para a eleição da Regência, nos casos em que ela tem lugar, quando a Regência provisional o não faça.

Art. 48. No juízo dos crimes, cuja acusação não pertence à Câmara dos Deputados, acusará o procurador da coroa e soberania nacional.

Art. 49. As sessões do Senado começam e acabam, ao mesmo tempo que as da câmara dos Deputados.

Art. 50. A exceção dos casos ordenados pela Constituição, toda a reunião do Senado fora do tempo das sessões da Câmara dos Deputados é ilícita e nula.

Art. 51. O subsídio dos senadores será tanto, e mais metade, do que tiverem os deputados.

CAPÍTULO IV
DA PROPOSIÇÃO, DISCUSSÃO, SANÇÃO E PROMULGAÇÃO DAS LEIS

Art. 52. A proposição, oposição e provação dos projetos de lei compete a cada uma das câmaras.

Art. 53. O Poder Executivo exerce por qualquer dos ministros de estado a proposição que lhe compete na formação das leis; e só depois de examinada por uma comissão da câmara dos Deputados, onde deve ter princípio, poderá ser convertida em projeto de lei.

Art. 54. Os ministros podem assistir e discutir a proposta depois do relatório da comissão; mas não poderão votar, nem estarão presentes à votação, salvo se forem senadores ou deputados.

Art. 55. Se a Câmara dos Deputados adotar o projeto, o remeterá à dos senadores com a seguinte fórmula: "A Câmara dos Deputados envia à câmara dos senadores a proposição junta do Poder Executivo (com emendas ou sem elas), e pensa que ela tem lugar".

Art. 56. Se não puder adotar a proposição, participará ao Imperador, por uma deputação de sete membros, da maneira seguinte: "A Câmara dos Deputados testemunha ao Imperador o seu reconhecimento pelo zelo, que mostra em vigiar os interesses do Império; e lhe suplica respeitosamente se digne tomar em ulterior consideração a proposta do governo".

Art. 57. Em geral as proposições, que a Câmara dos Deputados admitir e aprovar, serão remetidas à câmara dos senadores com a fórmula seguinte: "A Câmara dos Deputados envia ao Senado a proposição junta, e pensa que tem lugar pedir-se ao Imperador a sua sanção".

Art. 58. Se, porém, a câmara dos senadores não adotar inteiramente o projeto da Câmara dos Deputados, mas se o tiver alterado, ou adicionado, o reenviará pela maneira seguinte: "O Senado envia à Câmara dos Deputados a sua proposição (tal), com as emendas ou adições juntas, e pensa que com elas tem lugar pedir-se ao Imperador a sanção imperial".

Art. 59. Se o Senado, depois de ter deliberado, julgar que não pode admitir a proposição ou projeto, dirá nos termos seguintes: – "O Senado torna a remeter à Câmara dos Deputados a proposição (tal), a qual não tem podido dar o seu consentimento".

Art. 60. O mesmo praticará a Câmara dos Deputados para com a do Senado, quando neste tiver o projeto a sua origem.

Art. 61. Se a Câmara dos Deputados não aprovar as emendas ou adições do Senado, ou vice-versa, e todavia a câmara recusante julgar que o projeto é vantajoso, poderá requerer, por uma deputação de três membros, a reunião das duas câmaras, que se fará na Câmara dos senadores, e conforme o resultado da discussão se seguirá o que for deliberado.

Art. 62. Se qualquer das duas câmaras, concluída a discussão, adotar inteiramente o projeto que a outra câmara lhe enviou, o reduzirá a decreto, e, depois de lido em sessão, o dirigirá ao Imperador, em dois autógrafos assinados pelo presidente e os dois primeiros secretários, pedindo-lhe a sua sanção pela fórmula seguinte: "A Assembleia geral dirige ao Imperador o decreto incluso, que julga vantajoso e útil ao Império, e pede a sua majestade imperial se digne dar a sua sanção".

Art. 63. Esta remessa será feita por uma deputação de sete membros, enviada pela câmara ultimamente deliberante, a qual ao mesmo tempo informará à outra câmara, onde o projeto teve origem, que tem adotado a sua proposição, relativa a tal objeto, e que a dirigiu ao Imperador pedindo-lhe a sua sanção.

Art. 64. Recusando o Imperador prestar o seu consentimento, responderá nos termos seguintes: – "O Imperador quer meditar sobre o projeto de lei, para a seu tempo se resolver". Ao que a câmara

responderá que "louva à sua majestade imperial o interesse, que toma pela nação".

Art. 65. Esta tem efeito suspensivo somente; pelo que todas as vezes que legislaturas, que se seguirem àquela que tiver aprovado o projeto, tornarem sucessivamente a apresentá-lo nos mesmos termos, entender-se-á que o Imperador tem dado a sanção.

Art. 66. O Imperador dará ou negará a sanção em cada decreto dentro de um mês depois que lhe for apresentado.

Art. 67. Se o não fizer dentro do mencionado prazo, terá o mesmo efeito como se expressamente negasse a sanção, para serem contadas as legislaturas em que poderá ainda recusar o seu consentimento, ou reputar-se o decreto obrigatório por haver já negado a sanção nas duas antecedentes legislaturas.

Art. 68. Se o Imperador adotar o projeto da assembleia geral, se exprimirá assim: "O Imperador consente"; com o que fica sancionado, e nos termos de ser promulgado como lei do Império; e um dos dois autógrafos, depois de assinados pelo Imperador, será remetido para o arquivo da câmara, que o enviou, e o outro servirá para por ele se fazer a promulgação da lei pela respectiva secretaria de estado, onde será guardado.

Art. 69. A fórmula da promulgação da lei será concebida nos seguintes termos: "Dom (N), por graça de Deus e unânime aclamação dos povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil, fazemos saber a todos os nossos súditos, que a assembleia geral decretou, e nós queremos a lei seguinte (a íntegra da lei nas suas disposições somente); mandamos, portanto, a todas as autoridades, a quem o conhecimento e execução da referida lei pertencer, que a cumpram e façam cumprir e guardar tão inteiramente como nela se contém. O secretário de estado dos negócios de... (o da repartição competente) a faça imprimir, publicar e correr".

Art. 70. Assinada a lei pelo Imperador, referendada pelo secretário de estado competente, e selada com o selo do Império, se guardará o original no arquivo público, e se remeterá os exemplares dela impressos a todas as câmaras do Império, tribunais e mais lugares onde convenha fazer-se pública.

CAPÍTULO V
DOS CONSELHOS GERAIS DE PROVÍNCIA E SUAS ATRIBUIÇÕES

Art. 71. A Constituição reconhece e garante o direito de intervir todo o cidadão nos negócios de sua província, e que são imediatamente relativos a seus interesses peculiares.

Art. 72. Este direito será exercitado pelas câmaras dos distritos, e pelos conselhos, que, com o título de – Conselho Geral da Província, – se devem estabelecer em cada província onde não estiver colocada a capital do Império.

Art. 73. Cada um dos conselhos gerais constará de vinte e um membros nas províncias mais populosas, como Pará, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Baía, Minas Gerais, S. Paulo e Rio Grande do Sul; e nas outras, de treze membros.

Art. 74. A sua eleição se fará na mesma ocasião e da mesma maneira, que se fizer a dos representantes da nação, e pelo tempo de cada legislatura.

Art. 75. A idade de vinte e cinco anos, probidade e decente subsistência, são as qualidades necessárias para ser membro destes conselhos.

Art. 76. A sua reunião se fará na capital da província; e na primeira sessão preparatória nomearão presidente, vice-presidente, secretário e suplente, que servirão por todo o tempo da sessão, examinarão e verificarão a legitimidade da eleição de seus membros.

Art. 77. Todos os anos haverá sessão, e durará dois meses, podendo prorrogar-se por mais um mês, se nisso convier a maioria do conselho.

Art. 78. Para haver sessão deverá achar-se reunida mais da metade do número de seus membros.

Art. 79. Não podem ser eleitos para membros do conselho geral o presidente da província, o secretário e o comandante das armas.

Art. 80. O presidente da província assistirá a instalação do conselho geral, que se fará no primeiro dia de dezembro, e terá assento igual ao do presidente do conselho, e à sua direita; e aí dirigirá o presidente da província sua fala ao conselho, instruindo-o do estado dos negócios públicos, e das providências que a mesma província mais precisa para seu melhoramento.

Art. 81. Estes conselhos terão por principal objeto propor, discutir e deliberar sobre os negócios mais interessantes das suas

províncias; formando projetos peculiares e acomodados às suas localidades e urgências.

Art. 82. Os negócios que começarem nas câmaras serão remetidos oficialmente ao Secretário do conselho, onde serão discutidos a portas abertas, bem como os que tiverem origem nos mesmos conselhos. As suas resoluções serão tomadas à pluralidade absoluta de votos dos membros presentes.

Art. 83. Não se podem propor nem deliberar, nestes conselhos, projetos:

1º Sobre interesses gerais da nação.

2º Sobre quaisquer ajustes de umas com outras províncias.

3º Sobre imposições, cuja iniciativa é da competência particular da Câmara dos Deputados (art. 36).

4º Sobre execução de leis; devendo, porém, dirigir a esse respeito representações motivadas à assembleia geral e ao Poder Executivo conjuntamente.

Art. 84. As resoluções dos conselhos gerais de província serão remetidas diretamente ao Poder Executivo, por intermédio do presidente da província.

Art. 85. Se a assembleia geral se achar a esse tempo reunida, lhe serão imediatamente enviadas pela respectiva secretaria de estado, para serem propostas como projetos de lei, e obter a aprovação da assembleia por uma única discussão em cada câmara.

Art. 86. Não se achando a esse tempo reunida a assembleia, o Imperador as mandará provisoriamente executar, se julgar que elas são dignas de pronta providência, pela utilidade que de sua observância resultará ao bem geral da província.

Art. 87. Se, porém, não ocorrerem essas circunstâncias, o Imperador declarará que – "suspende o seu juízo a respeito daquele negócio". Ao que o conselho responderá que – "recebeu muito respeitosamente a resposta de sua majestade imperial".

Art. 88. Logo que a assembleia geral se reunir, lhe serão enviadas assim essas resoluções suspensas, como as que estiverem em execução, para serem discutidas e deliberadas na forma do art. 85.

Art. 89. O método de prosseguirem os conselhos gerais de província em seus trabalhos, e sua política interna e externa, tudo se regulará por um regimento, que lhes será dado pela assembleia geral.

CAPÍTULO VI
DAS ELEIÇÕES

Art. 90. As nomeações dos deputados e senadores para a assembleia geral, e aos membros dos conselhos gerais das províncias, serão feitas por eleições indiretas, elegendo a massa dos cidadãos ativos em assembleias paroquiais os eleitores de província, e estes os representantes da nação e províncias.

Art. 91. Tem voto nestas eleições primárias:

1º Os cidadãos brasileiros que estão no gozo de seus direitos políticos.

2º Os estrangeiros naturalizados.

Art. 92. São excluídos de votar nas assembleias paroquiais:

1º Os menores de 25 anos, nos quais se não compreendem os casados e os oficiais militares, que forem maiores de 21 anos, os bacharéis formados e clérigos de ordens sacras.

2º Os filhos-famílias, que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem ofícios públicos.

3º Os criados de servir, em cuja classe não entram os guarda-livros e primeiros caixeiros das casas de comércio; os criados da casa imperial, que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas rurais e fábricas.

4º Os religiosos, e quaisquer que vivam em comunidade claustral.

5º Os que não tiverem de renda líquida anual 100$000 por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego.

Art. 93. Os que não podem votar nas assembleias primárias de paróquia não podem ser membros, nem votar na nomeação de alguma autoridade eletiva nacional ou local.

Art. 94. Podem ser eleitores e votar na eleição dos deputados, senadores e membros dos conselhos de província todos os que podem votar na assembleia paroquial. Excetuam-se:

1º Os que não tiverem de renda líquida anual 200$000 por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego.

2º Os libertos.

3º Os criminosos pronunciados em querela ou devassa.

Art. 95. Todos os que podem ser eleitores são hábeis para serem nomeados deputados. Excetuam-se:

1º Os que não tiverem 400$000 de renda líquida, na forma dos arts. 92 e 94.

2º Os estrangeiros naturalizados.

3º Os que não professarem a religião do estado.

Art. 96. Os cidadãos brasileiros, em qualquer parte que existam, são elegíveis em cada distrito eleitoral para deputados ou senadores, ainda quando aí não sejam nascidos, residentes ou domiciliados.

Art. 97. Uma lei regulamentar marcará o modo prático das eleições, e o número dos deputados relativamente à população do Império.

TÍTULO V
DO IMPERADOR

CAPÍTULO I
DO PODER MODERADOR

Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização política, e é delegado privativamente ao Imperador, como chefe supremo da nação e seu primeiro representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos mais poderes políticos.

Art. 99. A pessoa do Imperador é inviolável e sagrada: ele não está sujeito a responsabilidade alguma.

Art. 100. Os seus títulos são – Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil, – e tem o tratamento de – majestade imperial.

Art. 101. O Imperador exerce o Poder Moderador:

1º Nomeando os senadores, na forma do art. 43.

2º Convocando a assembleia geral extraordinária nos intervalos das sessões, quando assim o pede o bem do Império.

3º Sancionando os decretos e resoluções da assembleia geral, para que tenham força de lei (art. 62).

4º Aprovando e suspendendo interinamente as resoluções dos conselhos provinciais (arts. 86, 87).

5º Prorrogando ou adiando a assembleia geral, e dissolvendo a Câmara dos Deputados, nos casos em que o exigir a salvação do estado; convocando imediatamente outra que a substitua.

6º Nomeando e demitindo livremente os ministros de estado.

7º Suspendendo os magistrados nos casos do art. 154.

8º Perdoando ou moderando as penas impostas aos réus condenados por sentença.

9º Concedendo anistia em caso urgente, e que assim aconselhem a humanidade e bem do estado.

CAPÍTULO II
DO PODER EXECUTIVO

Art. 102. O Imperador é o chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus ministros de estado.

Suas principais atribuições são:

1º Convocar a nova assembleia geral ordinária no dia 3 de junho do terceiro ano da legislatura existente.

2º Nomear bispos, e prover os benefícios eclesiásticos.

3º Nomear magistrados.

4º Prover os mais empregos civis e políticos.

5º Nomear os comandantes da força de terra e mar, e removê-los quando assim o pedir o serviço da nação.

6º Nomear embaixadores, e mais agentes diplomáticos e comerciais.

7º Dirigir as negociações políticas com as nações estrangeiras.

8º Fazer tratados de aliança ofensiva e defensiva, de subsídio e comércio, levando-os, depois de concluídos, ao conhecimento da assembleia geral, quando o interesse e segurança do estado o permitirem.

Se os tratados concluídos em tempo de paz envolverem cessão ou troca de território do Império, ou de possessões a que o Império tenha direito, não serão ratificados sem terem sido aprovados pela assembleia geral.

9º Declarar a guerra e fazer a paz, participando à assembleia as comunicações que forem compatíveis com os interesses e segurança do estado.

10. Conceder cartas de naturalização na forma da lei.

11. Conceder títulos, honras, ordens militares e distinções em recompensa dos serviços feitos ao estado, dependendo as mercês pecuniárias da aprovação da assembleia, quando não estiverem já designadas e taxadas por lei.

12. Expedir os decretos, instruções e regulamentos adequados à boa execução das leis.

13. Decretar a aplicação dos rendimentos destinados pela assembleia geral aos vários ramos da pública administração.

14. Conceder ou negar o beneplácito aos decretos dos concílios e letras apostólicas, e quaisquer outras constituições eclesiásticas, que se não opuserem à Constituição; e precedendo aprovação da assembleia, se contiverem disposição geral.

15. Prover a tudo que for concernente à segurança interna e externa do estado, na forma da Constituição.

Art. 103. O Imperador, antes de ser aclamado, prestará nas mãos do presidente do Senado, reunidas as duas câmaras, o seguinte juramento: "Juro manter a Religião Católica Apostólica Romana, a integridade e indivisibilidade do Império, observar e fazer observar a Constituição política da nação brasileira e mais leis do Império, e prover ao bem geral do Brasil quanto em mim couber".

Art. 104. O Imperador não poderá sair do Império do Brasil sem o consentimento da assembleia geral; e, se o fizer, se entenderá que abdicou a coroa.

CAPÍTULO III
DA FAMÍLIA IMPERIAL E SUA DOTAÇÃO

Art. 105. O herdeiro presuntivo do Império terá o titulo de Príncipe Imperial, – e o seu primogênito o de – Príncipe do Grão-Pará; – todos os mais terão o de Príncipes. O tratamento do herdeiro presuntivo será o de – Alteza Imperial, – e o mesmo será o do Príncipe do Grão-Pará; os outros Príncipes terão o tratamento de – Alteza.

Art. 106. O herdeiro presuntivo, em completando quatorze anos de idade, prestará nas mãos do presidente do Senado, reunidas as duas câmaras, o seguinte juramento: "Juro manter a religião Católica Apostólica Romana, observar a Constituição política da nação brasileira, e ser obediente às leis e ao Imperador".

Art. 107. A assembleia geral, logo que o Imperador suceder no Império, lhe assinará, e à Imperatriz sua augusta esposa, uma dotação correspondente ao decoro de sua alta dignidade.

Art. 108. A dotação assinada ao presente Imperador, e à sua augusta esposa, deverá ser aumentada, visto que as circunstâncias atuais não permitem que se fixe desde já uma soma adequada ao decoro de suas augustas pessoas e dignidade da nação.

Art. 109. A assembleia assinará também alimentos ao Príncipe Imperial e aos demais príncipes desde que nascerem. Os alimentos dados aos príncipes cessarão somente quando eles saírem para fora do Império.

Art. 110. Os mestres dos príncipes serão da escolha e nomeação do Imperador, e a assembleia lhes designará os ordenados, que deverão ser pagos pelo tesouro nacional.

Art. 111. Na primeira sessão de cada legislatura, a Câmara dos Deputados exigirá dos mestres uma conta do estado do adiantamento de seus augustos discípulos.

Art. 112. Quando as princesas houverem de casar, a assembleia lhes assinará o seu dote, e com a entrega dele cessarão os alimentos.

Art. 113. Aos príncipes que se casarem e forem residir fora do Império se entregará por uma vez somente uma quantia determinada pela assembleia, com o que cessarão os alimentos que percebiam.

Art. 114. A dotação, alimentos e dotes, de que falam os artigos antecedentes, serão pagos pelo tesouro público, entregues a um mordomo, nomeado pelo Imperador, com quem se poderão tratar as ações ativas e passivas concernentes aos interesses da casa imperial.

Art. 115. Os palácios e terrenos nacionais possuídos atualmente pelo Sr. D. Pedro I ficarão sempre pertencendo a seus sucessores; e a nação cuidará nas aquisições e construções que julgar convenientes para a decência e recreio do Imperador e sua família.

CAPÍTULO IV
DA SUCESSAO DO IMPÉRIO

Art. 116. O Sr. D. Pedro I, por unânime aclamação dos povos, atual Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo, imperará sempre no Brasil.

Art. 117. Sua descendência legítima sucederá no trono, segundo a ordem regular de primogenitura e representação, preferindo sempre a linha anterior às posteriores; na mesma linha o grau mais próximo ao mais remeto; no mesmo grau o sexo masculino ao feminino; no mesmo sexo a pessoa mais velha à mais moça.

Art. 118. Extintas as linhas dos descendentes legítimos do Sr. D. Pedro I, ainda em vida do último descendente, e durante o seu império, escolherá a assembleia geral nova dinastia.

Art. 119. Nenhum estrangeiro poderá suceder na coroa do Império do Brasil.

Art. 120. O casamento da princesa herdeira presuntiva da coroa será feito a aprazimento do Imperador; não existindo o Imperador ao tempo em que se tratar deste consórcio, não poderá ele efetuar-se sem aprovação da assembleia geral. Seu marido não terá parte alguma no governo, e somente se chamará Imperador, depois que tiver da Imperatriz filho ou filha.

CAPÍTULO V
DA REGÊNCIA NA MENORIDADE OU IMPEDIMENTO DO IMPERADOR

Art. 121. O Imperador é menor até à idade de 18 anos completos.

Art. 122. Durante a sua menoridade o Império será governado por uma regência, a qual pertencerá ao parente mais chegado do Imperador, segundo a ordem da sucessão, e que seja maior de 25 anos.

Art. 123. Se o Imperador não tiver parente algum que reúna estas qualidades, será o Império governado por uma regência permanente, nomeada pela assembleia geral, composta de três membros, dos quais o mais velho em idade será o presidente.

Art. 124. Enquanto esta regência se não eleger, governará o Império uma regência provisional, composta dos ministros do Império e da justiça, e dos dois conselheiros de estado mais antigos em exercício, presidida pela Imperatriz viúva, e na sua falta, pelo mais antigo conselheiro de Estado.

Art. 125. No caso de falecer a Imperatriz imperante, será esta regência presidida pelo seu marido.

Art. 126. Se o Imperador, por causa física ou moral, evidentemente reconhecida pela pluralidade de cada uma das câmaras da assembleia, se impossibilitar para governar, em seu lugar governará, como regente, o Príncipe Imperial, se for maior de 18 anos.

Art. 127. Tanto o regente como a Regência prestarão o juramento mencionado no art. 103, acrescentando a cláusula de fidelidade ao Imperador, e de lhe entregar o governo logo que ele chegue à maioridade, ou cessar o seu impedimento.

Art. 128. Os atos da Regência e do regente serão expedidos em nome do Imperador, pela fórmula seguinte: “Manda a Regência, em nome do Imperador. Manda o Príncipe Imperial regente, em nome do Imperador”.

Art. 129. Nem a Regência nem o regente serão responsáveis.

Art. 130. Durante a menoridade do sucessor da coroa, será seu tutor quem seu pai lhe tiver nomeado em testamento; na falta deste, a Imperatriz mãe, enquanto não tornar a casar; faltando esta, a assembleia geral nomeará tutor, contanto que nunca poderá ser tutor do Imperador menor aquele a quem possa tocar a sucessão da coroa na sua falta.

CAPÍTULO VI
DO MINISTÉRIO

Art. 131. Haverá diferentes secretarias de estado. A lei designará os negócios pertencentes a cada uma, e seu número; as reunirá ou separará, como mais convier.

Art. 132. Os ministros de Estado referenderão ou assinarão todos os atos do Poder Executivo, sem o que não poderão ter execução.

Art. 133. Os ministros de Estado serão responsáveis:

1º Por traição.

2º Por peita, suborno ou concussão.

3º Por abuso do poder.

4º Pela falta de observância da lei.

5º Pelo que obrarem contra a liberdade, segurança ou propriedade dos cidadãos.

6º Por qualquer dissipação dos bens públicos.

Art. 134. Uma lei particular especificará a natureza destes delitos e a maneira de proceder contra eles.

Art. 135. Não salva aos ministros da responsabilidade a ordem do Imperador, vocal ou por escrito.

Art. 136. Os estrangeiros, posto que naturalizados, não podem ser ministros de estado.

CAPÍTULO VII
DO CONSELHO DE ESTADO

Art. 137. Haverá um conselho de estado, composto de conselheiros vitalícios, nomeados pelo Imperador.

Art. 138. O seu número não excederá a dez.

Art. 139. Não são compreendidos neste número os ministros de estado, nem estes serão reputados conselheiros em especial nomeação do Imperador para este cargo.

Art. 140. Para ser conselheiro de estado requerem-se as mesmas qualidades que devem concorrer para ser senador.

Art. 141. Os conselheiros de estado, antes de tomarem posse, prestarão juramento, nas mãos do Imperador, de – "Manter a Religião Católica Apostólica Romana; observar a Constituição e as leis; ser fiéis ao Imperador, aconselhá-lo, segundo suas consciências, atendendo somente ao bem da nação".

Art. 142. Os conselheiros serão ouvidos em todos os negócios graves e medidas gerais da pública administração, principalmente

sobre a declaração de guerra, ajustes de paz, negociações com as nações estrangeiras, assim como em todas as ocasiões, em que o Imperador se proponha exercer qualquer das atribuições próprias do Poder Moderador, indicadas no art. 101, à exceção da 6ª.

Art. 143. São responsáveis os conselheiros de estado pelos conselhos que derem opostos às leis e ao interesse do estado, manifestamente dolosos.

Art. 144. O Príncipe Imperial, logo que tiver 18 anos completos, será de direito do conselho de estado; os demais Príncipes da casa imperial, para entrarem no conselho de estado, ficam dependentes da nomeação do Imperador. Estes e o Príncipe Imperial não entram no número marcado no art. 138.

CAPÍTULO VIII
DA FORÇA MILITAR

Art. 145. Todos os brasileiros são obrigados a pegar em armas para sustentar a independência e integridade do Império, e defendê-lo dos seus inimigos externos ou internos.

Art. 146. Enquanto a assembleia geral não designar a força militar permanente de mar e terra, subsistirá a que então houver, até que pela mesma assembleia seja alterada para mais ou menos.

Art. 147. A força militar é essencialmente obediente; jamais se poderá reunir sem que lhe seja ordenado pela autoridade legítima.

Art. 148. Ao Poder Executivo compete privativamente empregar a força armada de mar e terra, como bem lhe parecer conveniente à segurança e defesa do Império.

Art. 149. Os oficiais do exército e armada não podem ser privados das suas patentes, senão por sentença proferida em juízo competente.

Art. 150. Uma ordenança especial regulará a organização do exército do Brasil, suas promoções, soldos e disciplina, assim como da força naval.

TÍTULO VI
DO PODER JUDICIAL

CAPÍTULO ÚNICO
DOS JUÍZES E TRIBUNAIS DE JUSTIÇA

Art. 151. O poder judicial é independente, e será composto de juízes e jurados, os quais terão lugar, assim no cível como no crime, nos casos e pelo modo que os códigos determinarem.

Art. 152. Os jurados pronunciam sobre o fato, e os juízes aplicam a lei.

Art. 153. Os juízes de direito serão perpétuos; o que, todavia, se não entende que não possam ser mudados de uns para outros lugares pelo tempo e maneira que a lei determinar.

Art. 154. O Imperador poderá suspendê-los por queixas contra eles feitas, precedendo audiência dos mesmos juízes, informação necessária, e ouvido o conselho de estado. Os papéis que lhe são concernentes serão remetidos à relação do respectivo distrito para proceder na forma da lei.

Art. 155. Só por sentença poderão estes juízes perder o lugar.

Art. 156. Todos os juízes de direito e os oficiais de justiça são responsáveis pelos abusos de poder e prevaricações, que cometerem no exercício de seus empregos; esta responsabilidade se fará efetiva por lei regulamentar.

Art. 157. Por suborno, peita, peculato e concussão, haverá contra eles a ação popular, que poderá ser intentada dentro de ano e dia pelo próprio queixoso, ou por qualquer do povo, guardada a ordem do processo estabelecido na lei.

Art. 158. Para julgar as causas em segunda e última instância haverá nas províncias do Império as relações que forem necessárias para comodidade dos povos.

Art. 159. Nas causas-crimes a inquirição das testemunhas, e todos os mais atos do processo, depois da pronúncia serão públicos desde já.

Art. 160. Nas cíveis e nas penais civilmente intentadas poderão as partes nomear juízes árbitros. Suas sentenças serão executadas sem recurso, se assim o convencionarem as mesmas partes.

Art. 161. Sem se fazer constar que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará processo algum.

Art. 162. Para este fim haverá juízes de paz, os quais serão eletivos pelo mesmo tempo e maneira por que se elegem os vereadores das câmaras. Suas atribuições e distritos serão regulados por lei.

Art. 163. Na capital do Império, além da relação que deve existir, assim como nas mais províncias, haverá também um tribunal com a denominação de – Supremo Tribunal de Justiça, composto de juízes letrados, tirados das relações por suas antiguidades, e serão condecorados com o título de conselho. Na primeira

organização poderão ser empregados neste tribunal os ministros daqueles que se houverem de abolir.

Art. 164. A este tribunal compete:

1º Conceder ou denegar revistas nas causas e pela maneira que a lei determinar.

2º Conhecer dos delitos e erros de ofício que cometerem os seus ministros, os das relações, os empregados no corpo diplomático e os presidentes das províncias.

3º Conhecer e decidir sobre os conflitos de jurisdição e competência das relações provinciais.

TÍTULO VII
DA ADMINISTRAÇÃO E ECONOMIA DAS PROVÍNCIAS

CAPÍTULO I
DA ADMINISTRAÇÃO

Art. 165. Haverá em ·cada província um presidente, nomeado pelo Imperador, que o poderá remover, quando entender que assim convém ao bom serviço do estado.

Art. 166. A lei designará as suas atribuições, competência e autoridade, e quando convier ao melhor desempenho desta administração.

CAPÍTULO II
DAS CÂMARAS

Art. 167. Em todas as cidades e vilas ora existentes, e nas mais que para o futuro se criarem, haverá câmaras, às quais compete o governo econômico e municipal das cidades e vilas.

Art. 168. As câmaras serão eletivas e compostas do número de vereadores que a lei designar, e o que obtiver maior número de votos será presidente.

Art. 169. O exercício de suas funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação das suas rendas, e todas as suas particulares e úteis atribuições, serão decretadas por uma lei regulamentar.

CAPÍTULO III
DA FAZENDA NACIONAL

Art. 170. A receita e despesa da fazenda nacional será encarregada a um tribunal debaixo do nome de – tesouro nacional, – onde, em diversas estações devidamente estabelecidas por lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em recíproca correspondência com as tesourarias e autoridades das províncias do Império.

Art. 171. Todas as contribuições diretas, à exceção daquelas que estiverem aplicadas aos juros e amortizações da dívida pública, serão anualmente estabelecidas pela assembleia geral, mas continuarão até que se publique a sua derrogação ou sejam substituídas por outras.

Art. 172. O ministro de estado da fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do tesouro nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro, e da importância de todas as contribuições e rendas públicas.

TÍTULO VIII
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E GARANTIAS DOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS DOS CIDADÃOS BRASILEIROS

Art. 173. A assembleia geral, no princípio das suas sessões, examinará se a Constituição Política do estado tem sido exatamente observada, para prover como for justo.

Art. 174. Se, passados quatro anos, depois de jurada a Constituição do Brasil, se reconhecer que algum dos seus artigos merece reforma, se fará a proposição por escrito, a qual deve ter origem na Câmara dos Deputados, e ser apoiada pela terça parte deles.

Art. 175. A proposição será lida por três vezes, com intervalos de seis dias de uma à outra leitura; e depois da terceira deliberará a Câmara dos Deputados se poderá ser admitida à discussão, seguindo-se tudo o mais que é preciso para a formação de uma lei.

Art. 176. Admitida a discussão, e vencida a necessidade da reforma do artigo constitucional, se expedirá lei, que será sancionada e promulgada pelo Imperador, em forma ordinária, e na qual se ordenará aos eleitores dos deputados para a seguinte legislatura, que nas procurações lhes confiram especial faculdade para a pretendida alteração ou reforma.

Art. 177. Na seguinte legislatura, e na primeira sessão, será a matéria proposta e discutida, e o que se vencer prevalecerá para a mudança ou adição à lei fundamental; e juntando-se à Constituição será solenemente promulgada.

Art. 178. É só constitucional o que diz respeito aos limites e atribuições respectivas dos poderes políticos e aos direitos políticos

e individuais dos cidadãos; tudo o que não é constitucional pode ser alterado, sem as formalidades referidas, pelas legislaturas ordinárias.

Art. 179. A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:

1º Nenhum cidadão pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude da lei.

2º Nenhuma lei será estabelecida sem utilidade pública.

3º A sua disposição não terá efeito retroativo.

4º Todos podem comunicar os seus pensamentos por palavras, escritos, e publicá-los pela imprensa, sem dependência de censura, contanto que hajam de responder pelos abusos que cometerem no exercício deste direito, nos casos e pela forma que a lei determinar.

5º Ninguém pode ser perseguido por motivo de religião, uma vez que respeite a do estado, e não ofenda a moral pública.

6º Qualquer um pode conservar-se ou sair do Império, como lhe convenha, levando consigo os seus bens, guardados os regulamentos policiais, e salvo o prejuízo de terceiro.

7º Todo o cidadão tem em sua casa um asilo inviolável. De noite não se poderá entrar nela senão por seu consentimento, ou para o defender de incêndio ou inundação; e de dia só será franqueada a sua entrada nos casos e pela maneira que a lei determinar.

8º Ninguém poderá ser preso sem culpa formada, exceto nos casos declarados na lei; e nestes, dentro de 24 horas, contadas da entrada na prisão, sendo em cidades, vilas ou outras povoações próximas aos lugares da residência do juiz, e nos lugares remotos, dentro de um prazo razoável, que a lei marcará, atenta a extensão do território, o juiz, por uma nota por ele assinada, fará constar ao réu o motivo da prisão, os nomes do seu acusador, e os das testemunhas, havendo-as.

9º Ainda com culpa formada, ninguém será conduzido à prisão, ou nela conservado estando já preso, se prestar fiança idônea, nos casos que a lei a admite; e, em geral, nos crimes que não tiverem maior pena do que a de seis meses de prisão, ou desterro para fora da comarca, poderá o réu livrar-se solto.

10. A exceção de flagrante delito, a prisão não pode ser executada senão por ordem escrita da autoridade legitima. Se esta for

arbitrária, o juiz que a deu e quem a tiver requerido serão punidos com as penas que a lei determinar.

O que fica disposto acerca da prisão antes da culpa formada não compreende as ordenanças militares, estabelecidas como necessárias à disciplina e recrutamento do exército, nem os casos que são puramente criminais, e em que a lei determina todavia a prisão de alguma pessoa, por desobedecer aos mandados da justiça, ou não cumprir alguma obrigação dentro de determinado prazo.

11. Ninguém será sentenciado senão pela autoridade competente, por virtude de lei anterior, e na forma por ela prescrita.

12. Será mantida a independência do poder judicial. Nenhuma autoridade poderá avocar as causas pendentes, sustá-las ou fazer reviver os processos findos.

13. A lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue, e recompensará em proporção dos merecimentos de cada um.

14. Todo o cidadão pode ser admitido aos cargos públicos civis, políticos ou militares, sem outra diferença que não seja a de seus talentos e virtudes.

15. Ninguém será isento de contribuir para as despesas do estado em proporção dos seus haveres.

16. Ficam abolidos todos os privilégios que não forem essencial e inteiramente ligados aos cargos por utilidade pública.

17. A exceção das causas que por sua natureza pertencem a juízos particulares, na conformidade das leis, não haverá foro privilegiado, nem comissões especiais nas cíveis ou crimes.

18. Organizar-se-á, quanto antes, um Código Civil e Criminal, fundado nas sólidas bases da justiça e equidade.

19. Desde já ficam abolidos os açoites, a tortura, a marca de ferro quente, e todas as mais penas cruéis.

20. Nenhuma pena passará da pessoa do delinquente. Portanto não haverá, em caso algum, confiscação de bens; nem a infâmia do réu se transmitirá aos parentes em qualquer grau que seja,

21. As cadeias serão seguras, limpas e bem arejadas, havendo diversas casas para separação dos réus, conforme suas circunstâncias e natureza de seus crimes.

22. É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público, legalmente verificado, exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do

valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização.

23. Também fica garantida a dívida pública.

24. Nenhum gênero de trabalho, de cultura, indústria ou comércio, pode ser proibido, uma vez que não se oponha aos costumes públicos, à segurança e saúde dos cidadãos.

25. Ficam abolidas as corporações de ofícios, seus juízes, escrivães e mestres.

26. Os inventores terão a propriedade de suas descobertas ou das suas produções. A lei lhes assegurará um privilégio exclusivo temporário, ou lhes remunerará em ressarcimento da perda que hajam de sofrer pela vulgarização.

27. O segredo das cartas é inviolável. A administração do correio fica rigorosamente responsável por qualquer infração deste artigo.

28. Ficam garantidas as recompensas conferidas pelos serviços feitos ao estado, quer civis, quer militares, assim como o direito adquirido a elas na forma das leis.

29. Os empregados públicos serão estritamente responsáveis pelos abusos e omissões praticados no exercício das suas funções, e por não fazerem efetivamente responsáveis aos seus subalternos.

30. Todo o cidadão poderá apresentar, por escrito, ao Poder Legislativo e ao executivo, reclamações, queixas ou petições, e até expor qualquer infração da Constituição, requerendo perante a competente autoridade a efetiva responsabilidade dos infratores.

31. A Constituição também garante os socorros públicos.

32. A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos.

33. Colégios e universidades, onde serão ensinados os elementos das ciências, belas-artes e artes.

34. Os poderes constitucionais não podem suspender a Constituição no que diz respeito aos direitos individuais, salvo nos casos e circunstâncias especificados no parágrafo seguinte.

35. Nos casos de rebelião ou invasão de inimigos, pedindo a segurança do estado que se dispensem, por tempo determinado, algumas das formalidades que garantem a liberdade individual, poder-se-á fazê-lo por ato especial do Poder Legislativo. Não se achando, porém, a esse tempo reunida a assembleia, e correndo a pátria iminente perigo, poderá o governo exercer esta mesma providência, como medida provisória e indispensável, suspendendo-a imediatamente, que cesse a necessidade urgente que a motivou;

devendo, em um e outro caso, remeter à assembleia, logo que reunida for, uma relação motivada das prisões e de outras medidas de prevenção tomadas; e quaisquer autoridades que tiverem mandado proceder a elas serão responsáveis pelos abusos que tiverem praticado a esse respeito.

Rio de Janeiro, 11 de dezembro de 1823.

João Severiano Maciel da Costa.

Luiz José de Carvalho e Melo.

Clemente Ferreira França.

Mariano José Pereira da Fonseca.

João Gomes da Silveira Mendonça.

Francisco Villela Barbosa.

Barão de Santo Amaro.

Antônio Luiz Pereira da Cunha.

Manoel Jacinto Nogueira da Gama.

José Joaquim Carneiro de Campos.

Mandamos, portanto, a todas as autoridades, a quem o conhecimento e execução desta Constituição pertencer, que a jurem, e façam jurar, a cumpram, e façam cumprir e guardar tão inteiramente como nela se contém. O secretário de estado dos negócios do Império a faça imprimir, publicar e correr. Dada na cidade do Rio de Janeiro, aos 25 de março de 1824, 3º da Independência e do Império – Imperador com guarda – João Severiano Maciel da Costa.

II
ATO ADICIONAL

A Regência permanente, em nome do Imperador o Sr. D. Pedro II, faz saber a todos os súditos do Império, que a câmara dos deputados, competentemente autorizada para reformar a Constituição do Império, nos termos da Carta de L. de 12 de outubro de 1832, decretou as seguintes mudanças e adições à mesma Constituição:

LEI DE 12 DE AGOSTO DE 1834

Art. 1º O direito, reconhecido e garantido pelo art. 71 da Constituição, será exercido pelas câmaras dos distritos e pelas assembleias, que, substituindo os conselhos gerais, se estabelecerão em todas as províncias, com o título de – assembleias legislativas provinciais.

A autoridade da assembleia legislativa da província, em que estiver a corte, não compreenderá a mesma corte, nem o seu município.

Art. 2º Cada uma das assembleias legislativas provinciais constará de 36 membros nas províncias de Pernambuco, Baía, Rio de Janeiro, Minas e S. Paulo; de 28 nas do Pará, Maranhão, Ceará, Paraíba, Alagoas e Rio Grande do Sul; e de 20 em todas as outras. Este número é alterável por lei geral.

Art. 3º O Poder Legislativo geral poderá decretar a organização de uma segunda câmara legislativa para qualquer província, a pedido de sua assembleia, podendo esta segunda câmara ter maior duração do que a primeira.

Art. 4º A eleição destas assembleias far-se-á da mesma maneira que se fizer a dos deputados à assembleia geral legislativa, e pelos mesmos eleitores, mas cada legislatura provincial durará só dois anos, podendo os membros de uma ser reeleitos para as seguintes.

Imediatamente depois de publicada esta reforma proceder-se-á em cada uma das províncias à eleição dos membros das suas primeiras assembleias legislativas provinciais, as quais entrarão logo em exercício, e durarão até o fim do ano de 1837.

Art. 5º A sua primeira reunião far-se-á nas capitais das províncias, e as seguintes nos lugares que forem designados por atos legislativos provinciais; o lugar, porém, da primeira reunião

da assembleia legislativa da província, em que estiver a corte, será designado pelo governo.

Art. 6º A nomeação dos respectivos presidentes, vice-presidentes e secretários, verificação dos poderes de seus membros, juramento, e sua política e economia interna, far-se-ão na forma dos seus regulamentos, e interinamente na forma do regimento dos conselhos gerais de província.

Art. 7º Todos os anos haverá sessão, que durará dois meses, podendo ser prorrogada quando o julgar conveniente o presidente da província.

Art. 8º O presidente da província assistirá à instalação da assembleia provincial, que se fará, à exceção da primeira vez, no dia que ela marcar; terá assento igual ao do presidente dela e a sua direita; e aí dirigirá à mesma assembleia a sua fala, instruindo-a do estado dos negócios públicos e das providências que mais precisar a província para seu melhoramento.

Art. 9º Compete às assembleias legislativas provinciais propor, discutir e deliberar, na conformidade dos arts. 81, 83, 84, 85, 86, 87 e 88 da Constituição.

Art. 10. Compete às mesmas assembleias legislar:

1º Sobre a divisão civil, judiciária e eclesiástica da respectiva província, e mesmo sobre a mudança de sua capital para lugar que mais convier.

2º Sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias atualmente existentes, e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem criados por lei geral.

3º Sobre os casos e a forma por que pode ter lugar a desapropriação por utilidade municipal ou provincial.

4º Sobre a polícia e economia municipal, precedendo propostas das câmaras.

5º Sobre a fixação das despesas municipais e provinciais, e os impostos para elas necessários, contanto que estes não prejudiquem as imposições gerais do estado. As câmaras poderão propor os meios de ocorrer às despesas dos seus municípios.

6º Sobre a repartição da contribuição direta pelos municípios da província, e sobre a fiscalização do emprego das rendas públicas provinciais e municipais, e das contas de sua receita e despesa.

As despesas provinciais serão fixadas sobre orçamento do presidente da província, e as municipais sobre orçamento das respectivas câmaras.

7º Sobre a criação, supressão e nomeação para os empregos municipais e provinciais, e estabelecimento dos seus ordenados.

São empregos municipais e provinciais todos os que existirem nos municípios e províncias, à exceção dos que dizem respeito à arrecadação e dispêndio das rendas gerais; à administração da guerra e marinha, e dos correios gerais; dos cargos de presidente de província, bispo, comandante superior da guarda nacional, membro das relações e tribunais superiores, e empregados das faculdades de medicina, cursos jurídicos e academias, em conformidade da doutrina do § 2º deste artigo.

8º Sobre obras públicas, estradas e navegação no interior da respectiva província, que não pertençam à administração geral do estado.

9º Sobre construção de casas de prisão, trabalho, correção e regime delas.

10. Sobre casas de socorros públicos, conventos e quaisquer associações políticas ou religiosas.

11. Sobre os casos e a forma por que poderão os presidentes das províncias nomear, suspender e ainda mesmo demitir os empregados províncias.

Art. 11. Também compete às assembleias legislativas provinciais:

1º Organizar os regimentos internos sobre as seguintes bases: 1ª nenhum projeto de lei ou resolução poderá entrar em discussão sem que tenha sido dado para ordem do dia pelo menos 24 horas antes; 2ª cada projeto de lei ou resolução passará, pelo menos, por três discussões; 3ª de uma a outra discussão não poderá haver menor intervalo do que 24 horas.

2º Fixar, sobre informação do presidente da província, a força policial respectiva.

3º Autorizar as câmaras municipais e o governo provincial para contrair empréstimos com que ocorram às suas respectivas despesas.

4º Regular a administração dos bens provinciais. Uma lei geral marcará o que são bens provinciais.

5º Promover, cumulativamente com a assembleia e o governo gerais, a organização da estatística da província, a catequese, a civilização dos indígenas, e o estabelecimento de colônias.

6º Decidir, quando tiver sido pronunciado o presidente de província, ou quem suas vezes fizer, se o processo deva continuar, e ele ser ou não suspenso do exercício de suas funções, nos casos em que pelas leis tem lugar a suspensão.

7º Decretar a suspensão, e ainda mesmo a demissão do magistrado contra quem houver queixa de responsabilidade, sendo ele ouvido, e dando-se-lhe lugar à defesa.

8º Exercer, cumulativamente com o governo geral, nos casos e pela forma marcados no § 35 do art. 179 da Constituição, o direito que esta concede ao mesmo governo geral.

9º Velar na guarda da Constituição e das leis na sua província, e representar à assembleia e ao governo gerais contra as leis de outras províncias, que ofenderem os seus direitos.

Art. 12. As assembleias provinciais não poderão legislar sobre impostos de importação, nem sobre objetos não compreendidos nos dois precedentes artigos.

Art. 13. As leis e resoluções das assembleias legislativas provinciais sobre os objetos especificados nos arts. 10 e 11 serão enviadas diretamente ao presidente da província, a quem compete sancioná-las.

Excetuam-se as leis e resoluções que versarem sobre os objetos compreendidos no art. 10 §§ 4º, 5º e 6º, na parte relativa à receita e despesa municipal, e § 7º, na parte relativa aos empregos municipais, e no art. 11, §§ 1º, 6º, 7º e 9º, as quais serão decretadas pelas mesmas assembleias, sem dependência da sanção do presidente.

Art. 14. Se o presidente entender que deve sancionar a lei ou resolução, o fará pela seguinte fórmula, assinada de seu punho: "Sanciono, e publique-se como lei".

Art. 15. Se o presidente julgar que deve negar a sanção, por entender que a lei ou resolução não convém aos interesses da província, o fará por esta fórmula: "Volte à assembleia legislativa provincial", expondo debaixo de sua assinatura as razões em que se fundou. Neste caso será o projeto submetido à nova discussão; e se for adotado tal qual, ou modificado no sentido das razões pelo presidente alegadas, por dois terços dos votos dos membros da assembleia, será reenviado ao presidente da província, que o sancionará. Se não for adotado, não poderá ser novamente proposto na mesma sessão.

Art. 16. Quando, porém, o presidente negar a sanção por entender que o projeto ofende os direitos de alguma outra província,

nos casos declarados no § 8º do art. 10, ou os tratados feitos com as nações estrangeiras, e a assembleia provincial julgar o contrário por dois terços dos votos, como no artigo precedente, será o projeto, com as razões alegadas pelo presidente da província, levado ao conhecimento do governo e assembleia gerais, para esta definitivamente decidir se ele deve ser ou não sancionado.

Art. 17. Não se achando nesse tempo reunida a assembleia geral, e julgando o governo que o projeto deve ser sancionado, poderá mandar que ele seja provisoriamente executado, até definitiva decisão da assembleia geral.

Art. 18. Sancionada a lei ou resolução, a mandará o presidente publicar pela forma seguinte: "F..., presidente da província de..., faço saber a todos os seus habitantes que a assembleia legislativa provincial decretou, e eu sancionei a lei ou resolução seguinte (a íntegra da lei nas suas disposições somente): mando, portanto, a as autoridades, a quem o conhecimento e execução da referida lei ou resolução pertencer, que a cumpram e façam cumprir tão inteiramente como nela se contém. O secretário desta província a faça imprimir, publicar e correr".

Assinada pelo presidente da província a lei ou resolução, e selada com o selo do Império, e enviar-se-ão exemplares delas a todas as câmaras e tribunais, e mais lugares da província, onde convenha fazer-se pública.

Art. 19. O presidente dará ou negará a sanção no prazo de 10 dias, e, não o fazendo, ficará entendido que a deu.

Neste caso, e quando, tendo-lhe sido reenviada a lei, como determina o art. 15, recusar sancioná-la, a assembleia legislativa provincial a mandará publicar com esta declaração, devendo então assiná-la o presidente da mesma assembleia.

Art. 20. O presidente da província enviará à assembleia e governo gerais cópias autênticas de todos os atos legislativos provinciais que tiverem sido promulgados, a fim de examinar se ofendem à Constituição, os impostos gerais, os direitos de outras províncias ou tratados, casos únicos em que o Poder Legislativo geral os poderá revogar.

Art. 21. Os membros das assembleias provinciais serão invioláveis pelas opiniões que emitirem no exercício de suas funções.

Art. 22. Os membros das assembleias provinciais vencerão diariamente, durante o tempo das sessões ordinárias, extraordinárias,

e das prorrogações, um subsídio pecuniário marcado pela assembleia provincial na primeira sessão da legislatura antecedente. Terão também, quando morarem fora do lugar da sua reunião, uma indenização anual para as despesas de ida e volta, marcada pelo mesmo modo, e proporcionada à extensão da viagem.

Na primeira legislatura, tanto o subsídio como a indenização serão marcados pelo presidente da província.

Art. 23. Os membros das assembleias provinciais, que forem empregados públicos, não poderão, durante as sessões, exercer o seu emprego, nem acumular ordenados; tendo, porém, opção entre o ordenado do emprego e o subsídio que lhes competir como membros das ditas assembleias.

Art. 24. Além das atribuições que por lei competirem aos presidentes das províncias, compete-lhes também:

1º Convocar a nova assembleia provincial, de maneira que possa reunir-se no prazo marcado para suas sessões.

Não a tendo o presidente convocado seis meses antes deste prazo, será a convocação feita pela câmara municipal da capital da província.

2º Convocar a nova assembleia extraordinariamente, prorrogá-la e adiá-la, quando assim o exigir o bem da província; contanto, porém, que em nenhum dos anos deixe de haver sessão.

3º Suspender a publicação das leis provinciais, nos casos e pela forma marcados nos arts. 15 e 16.

4º Expedir ordens, instruções e regulamentos adequados à boa execução das leis provinciais.

Art. 25. No caso de dúvida sobre a inteligência de algum artigo desta reforma, ao Poder Legislativo geral compete interpretá-lo.

Art. 26. Se o Imperador não tiver parente algum que reúna as qualidades exigidas no art. 122 da Constituição, será o Império governado, durante a sua menoridade, por um regente eletivo e temporário, cujo cargo durará quatro anos, renovando-se para esse fim a eleição de quatro em quatro anos.

Art. 27. Esta eleição será feita pelos eleitores da respectiva legislatura, os quais, reunidos nos seus colégios, votarão por escrutínio secreto em dois cidadãos brasileiros, os quais, um não será nascido na província a que pertencerem os colégios, e nenhum deles será cidadão naturalizado. Apurados os votos, lavrar-se-ão três atas do mesmo teor que contenham os nomes de todos os votados e o número exato de votos que cada um tiver. Assinadas estas atas pelos

eleitores e seladas, serão enviadas, uma à câmara municipal a que pertencer o colégio, outra ao governo geral por intermédio do presidente da província, e a terceira diretamente ao presidente do Senado.

Art. 28. O presidente do Senado, tendo recebido as atas de todos os colégios abri-las-á em assembleia geral, reunidas ambas as câmaras, e fará contar os votos; o cidadão que obtiver a maioria destes, será o regente. Se houver empate, por terem obtido o mesmo número de votos dois ou mais cidadãos, entre eles decidirá a sorte.

Art. 29. O governo geral marcará um mesmo dia para esta eleição em todas as províncias do Império.

Art. 30. Enquanto o regente não tomar posse, e na sua falta e impedimentos, governará o ministro de estado do Império, e na falta ou impedimento deste, o da justiça.

Art. 31. A atual Regência governará até que tenha sido eleito e tomado posse o regente de que trata o art. 26.

Art. 32. Fica suprimido o conselho de estado de que trata o Tít. 5º, Cap. 7º, da Constituição.

Manda, portanto, a todas as autoridades, a quem o conhecimento e execução das referidas mudanças e adições pertencer, que as cumpram, e façam cumprir e guardar tão inteiramente como nelas se contém. O secretário de estado dos negócios do Império as faça juntar à Constituição, imprimir, promulgar e correr.

Palácio do Rio de Janeiro, aos 12 de agosto de 1834,
11º da Independência e do Império.

Francisco de Lima e Silva.

João Bráulio Muniz.

Antônio Pinto Chichorro da Gama.

III
LEI DE INTERPRETAÇÃO

O regente, em nome do Imperador o Sr. D. Pedro II, faz saber a todos os súditos do Império que a assembleia geral legislativa decretou, e ele sancionou, a lei seguinte:

LEI DE 12 DE MAIO DE 1840

INTERPRETANDO ALGUNS ARTIGOS DA
REFORMA DA CONSTITUIÇÃO

Art. 1º A palavra municipal do art. 10, § 4º, do Ato Adicional compreende ambas as anteriores polícia e economia, e a ambas estas se refere a cláusula final do mesmo artigo precedendo propostas das câmaras. A palavra polícia compreende a polícia municipal e a administrativa somente, e não a polícia judiciária.

Art. 2º A faculdade de criar e suprimir empregos municipais e provinciais, concedida às assembleias de província pelo § 7º do art. 10 do Ato Adicional, somente diz respeito ao número dos mesmos empregos, sem alteração da sua natureza e atribuições, quando forem estabelecidos por leis gerais relativas a objetos sobre os quais não podem legislar as referidas assembleias.

Art. 3º O § 11 do mesmo art. 10 somente compreende aqueles empregados provinciais, cujas funções são relativas a objetos sobre os quais podem legislar as assembleias legislativas da província, e por maneira nenhuma aqueles que são criados por leis gerais relativas a objetos da competência do Poder Legislativo geral.

Art. 4º Na palavra magistrado, de que usa o art. 11, § 7º, do Ato Adicional, não se compreendem os membros das relações e tribunais superiores.

Art. 5º Na decretação da suspensão ou demissão dos magistrados procedem as assembleias provinciais como tribunal de justiça. Somente podem, portanto, impor tais penas em virtude de queixa, por crime de responsabilidade, a que elas estão impostas por leis criminais anteriores, observando a forma de processo para tais casos anteriormente estabelecida.

Art. 6º O decreto de suspensão ou demissão deverá conter:

1º O relatório do fato;

2º A citação da lei em que o magistrado está incurso;

3º Uma sucinta exposição dos fundamentos capitais da decisão tomada.

Art. 7º O art. 16 do Ato Adicional compreende implicitamente o caso em que o presidente da província negue a sanção a um projeto por entender que ofende a Constituição do Império.

Art. 8º As leis provinciais, que forem opostas à interpretação dada nos artigos precedentes, não se entendem revogadas pela promulgação desta lei, sem que expressamente o sejam por atos do Poder Legislativo geral.

Manda, portanto, a todas as autoridades, a quem o conhecimento c execução da referida lei pertencer, que a cumpram e façam cumprir e guardar tão inteiramente como nela se contém. O secretário de estado dos negócios da justiça, encarregado interinamente dos negócios do Império, a faça imprimir, publicar e correr.

Dada no Palácio do Rio de Janeiro, em 12 de maio de 1840,
19º da Independência e do Império.

Pedro Araújo Lima.

Francisco Ramiro de Assis Coelho.

IV
LEI DE 23 DE NOVEMBRO DE 1841
CRIANDO UM CONSELHO DE ESTADO

Art. 1º Haverá um conselho de estado, composto de doze membros ordinários, além dos ministros de estado, que, ainda não o tendo, terão assento nele.

O conselho de estado exercerá suas funções, reunidos os seus membros ou em seções.

Ao conselho reunido presidirá o Imperador; às seções os ministros de estado a quem pertencem os objetos das consultas.

Art. 2º O conselho de estado será vitalício; o Imperador, porém, o poderá dispensar de suas funções por tempo indefinido.

Art. 3º Haverá até doze conselheiros de estado extraordinários, e tanto estes como os ordinários serão nomeados pelo Imperador.

Compete aos conselheiros de estado extraordinários:

§ 1º Servir no impedimento dos ordinários, sendo para esse fim designados.

§ 2º Ter assento e voto no conselho de estado, quando forem chamados para alguma consulta.

Art. 4º Os conselheiros de estado serão responsáveis pelos conselhos que derem ao Imperador opostos à Constituição e aos interesses do estado, nos negócios relativos ao exercício do Poder Moderador; devendo ser julgados, em tais casos, pelo Senado, na forma da lei da responsabilidade dos ministros de estado.

Para ser conselheiro de estado se requerem as mesmas qualidades que devem concorrer para ser senador.

Art. 5º Os conselheiros, antes de tomarem posse, prestarão juramento nas mãos do Imperador de – manter a religião católica, apostólica, romana, observar a Constituição e as leis, ser fiéis ao Imperador, aconselhá-lo segundo suas consciências, atendendo somente ao bem da nação.

Art. 6º O Príncipe Imperial, logo que tiver 18 anos completos, será de direito do conselho de estado: os demais Príncipes da casa imperial, para entrarem no conselho de estado, ficam dependentes da nomeação do Imperador.

Estes e o Príncipe Imperial não entram no número marcado no art. 1º, e somente serão convidados para o conselho reunido; o mesmo se praticará com os antigos conselheiros de estado, quando chamados.

Art. 7º Incumbe ao conselho de estado consultar em todos os negócio tem que o Imperador houver por bem ouvi-lo, para resolvê-los; e principalmente:

1º Em todas as ocasiões em que o Imperador se propuser exercer qualquer das atribuições do Poder Moderador indicadas no art. 101 da Constituição.

2º Sobre declaração de guerra, ajustes de paz e negociações com as nações estrangeiras.

3º Sobre questões de presa e indenizações.

4º Sobre conflitos de jurisdição entre as autoridades administrativas, e entre estas e as judiciárias.

5º Sobre abusos das autoridades eclesiásticas.

6º Sobre decretos, regulamentos e instruções para a boa execução das leis, e sobre propostas que o Poder Executivo tenha de apresentar à assembleia geral.

Art. 8º O governo determinará, em regulamentos, o número das seções em que será dividido o conselho de estado, a maneira, o tempo de trabalho, as honras e distinções que ao mesmo e a cada um de seus membros competirem, e quanto for necessário para a boa execução desta lei. Os conselheiros de estado, estando em exercício, vencerão uma gratificação igual ao terço do que vencerem os ministros e secretários de estado.

Art. 9º Ficam revogadas quaisquer leis em contrário.

V
REGULAMENTO Nº 124, DE 5 DE FEVEREIRO DE 1842 CONTENDO O REGIMENTO PROVISÓRIO DO CONSELHO DE ESTADO

Hei por bem ordenar que o conselho de estado me consulte sobre os regulamentos de que trata o art. 89 da lei de sua criação, regendo-se entretanto pelas seguintes disposições:

TÍTULO ÚNICO
COMO O CONSELHO DE ESTADO EXERCERA AS SUAS FUNÇÕES

CAPÍTULO I
DO CONSELHO DE ESTADO E DE SUAS SEÇÕES

Art. 1º O conselho de estado será dividido em quatro seções.

1º Dos negócios do império.

2º Dos negócios da justiça e dos estrangeiros.

3º Dos negócios da fazenda.

4º Dos negócios da guerra e da marinha.

Art. 2º Cada uma das seções se comporá de três conselheiros.

Art. 3º As seções que se ocuparem dos negócios de dois ministérios serão presididas pelo ministro a quem tocar o objeto que nela se discutir.

Art. 4º Quando a importância e a complicação dos negócios o exigirem, poderão reunir-se duas ou três seções sob a presidência do ministro que pedir a reunião.

Art. 5º Os ministros de estado fornecerão às seções todos os esclarecimentos que julgarem necessários para acerto das deliberações.

Art. 6º O lugar, dia e hora das conferências de cada seção serão marcados pelos respectivos ministros.

Art. 7º O ministro presidente da seção nomeará relator para cada negócio.

Art. 8º Discutida e votada a matéria, o relator apresentará o parecer minutado, o qual, depois de aprovado, será assinado na seguinte conferência pelos membros da seção que não derem voto separado.

O ministro presidente não votará, nem ainda no caso de empate.

Art. 9º O Imperador se reserva o direito de resolver os pareceres das seções sem que ouça ao conselho reunido.

Art. 10. Os avisos para consultas do conselho de estado, ou sejam estas sobre parecer de seções ou sobre objetos que ainda nestas não foram tratados, serão dirigidos em geral às seções a que pertencerem os negócios, e estas coligirão e ordenarão quanto puder esclarecer o conselho em seus debates e decisão.

Art. 11. Quando o parecer da seção for algum projeto de lei, decreto, regulamento ou instruções, a seção respectiva lhe dará todo o preciso desenvolvimento, de maneira que o conselho de estado o possa regularmente discutir.

Art. 12. Para haver conferência do conselho de estado sob a presidência do Imperador é preciso que estejam presentes pelo menos sete conselheiros de estado em efetivo serviço.

Art. 13. As conferências do conselho de estado terão lugar nos paços imperiais, e quando o Imperador houver por bem convocá-lo.

Art. 14. Todas as vezes que for possível serão comunicados com antecipação aos conselheiros de estado os objetos para cuja consulta se reúne o conselho.

Art. 15. As disposições dos artigos antecedentes serão observadas quando a urgência ou natureza dos negócios não exigir a preterição de algumas.

Art. 16. Os conselheiros falarão e votarão quando o Imperador ordenar.

Art. 17. Não havendo unanimidade no conselho, os membros divergentes apresentarão por escrito seus votos separados.

Art. 18. Os ministros de estado, ainda que tomem parte nas discussões do conselho, não votarão, nem mesmo assistirão às votações, quando a consulta versar sobre dissolução da Câmara dos Deputados ou do ministério.

Art. 19. As consultas do conselho de estado serão redigidas pela seção a que tocar o seu objeto, e assinadas por todos os conselheiros de estado, na forma do art. 89.

Art. 20. A resolução imperial, tomada sobre parecer da seção ou consulta do conselho de estado, será expedida por decreto.

CAPÍTULO II
DOS OBJETOS NÃO CONTENCIOSOS

Art. 21. Cada seção examinará as leis provinciais e todos os negócios de que a encarregar o seu presidente.

Art. 22. A cada seção é permitido ouvir a quaisquer empregados públicos, que não poderão negar-se a prestar todos os esclarecimentos que ela lhes exigir, vocais ou por escrito, sob pena de desobediência. Poderá, outrossim, ouvir a quaisquer outras pessoas cujas informações lhe possam ser úteis.

Art. 23. Quando, no exame dos negócios incumbidos às seções, entenderem estas que é necessária alguma lei, regulamento, decreto ou instruções, o proporão, expondo mui circunstanciadamente os motivos de sua convicção, e as principais providências que se devem expedir.

CAPÍTULO III

DOS OBJETOS CONTENCIOSOS

Art. 24. Quando o presidente de uma província, ou o procurador da coroa na corte e província do Rio de Janeiro, tiver notícia de que uma autoridade judiciária está efetivamente conhecendo de algum objeto administrativo, exigirá dela os esclarecimentos precisos, bem como as razões pelas quais se julga com jurisdição sobre o objeto.

Art. 25. Se forem consideradas improcedentes as razões em que a autoridade judiciária firmar sua jurisdição, ordenará o presidente, ou o procurador da coroa, que cesse todo o ulterior procedimento, e sejam citados os interessados para em um prazo razoável deduzirem seu direito.

Art. 26. Findo o prazo, se o presidente entender que o negócio administrativo, assim o resolverá provisoriamente, remetendo todos os papéis a respeito dele, com a sua decisão, à secretaria da justiça.

Se porém entender que o negócio não é administrativo, à vista dos novos esclarecimentos que tiver obtido das partes, ou da mesma autoridade judiciária, declarará que não tem lugar o conflito e que continue o processo no foro judicial.

Art. 27. O ministro da justiça, ou o conflito tenha sido suscitado pelo procurador da coroa ou por algum dos presidentes, cometerá o seu exame à respectiva seção, a qual depois de ouvidas as partes, se estas o requererem, interporá o seu parecer.

Art. 28. Quando o conflito de jurisdição consistir em se julgarem incompetentes tanto a autoridade judiciária, como a administrativa, a seção dará o seu parecer ouvidas ambas.

Art. 29. Quando o conflito for entre autoridades administrativas se procederá na forma dos artigos antecedentes, no que lhe forem aplicáveis.

Art. 30. Os presidentes das províncias conhecerão dos abusos das autoridades eclesiásticas, procedendo na forma do regulamento nº 10 de 19 de fevereiro de 1838, no que lhe forem aplicáveis suas disposições.

Art. 31. Em geral serão observadas todas as disposições do processo atual, que contribuindo para descobrimento da verdade sem prejuízo da celeridade indispensável à marcha administrativa, forem admissíveis neste processo, e não se opuserem às determinações do presente regulamento.

Art. 32. As questões relativas a presa serão decididas pelo governo em primeira e última instância.

Art. 33. No processo administrativo se observará em geral o seguinte: a parte apresentará na respectiva secretaria de estado petição acompanhada dos documentos com que pretende justificar sua intenção.

Art. 34. Se for atendível a petição, a seção proporá que sejam ouvidos os interessados, para o que lhes será feita a intimação.

Art. 35. A seção poderá requerer ao seu presidente avaliações, inquirições de testemunhas, depoimentos de partes, e quantas diligências julgar necessárias para esclarecimento da verdade, às quais procederá por si mesma quando lhe seja possível.

Art. 36. Na conferência seguinte à em que a seção tiver ultimado as diligências sobreditas, ou na em que o presidente, atendendo à natureza do negócio, designar, apresentará o seu relatório, a cuja leitura poderão os interessados por seus advogados assistir, e fazer os reparos precisos para sua retificação.

Art. 37. Haverá até dez advogados do conselho de estado, aos quais somente será permitido assinar as petições e quaisquer alegações ou arrazoados que tiverem de ser apresentados ao conselho e às suas seções; bem como assistir ao depoimento e mais atos do art. 35.

Art. 38. O advogado que faltar ao devido respeito ao conselho, às seções ou a cada um dos conselheiros, será demitido; e, se for em ato de ofício, além de demitido, será punido na forma das leis.

Art. 39. Os prazos assinados às partes para responderem, recorrerem ou produzirem quaisquer documentos e provas, não poderão exceder a dez dias, residindo na corte ou no seu termo.

Art. 40. O ministro da justiça marcará em avisos, que farão parte deste regulamento, os prazos, que, além dos dez dias do artigo antecedente, devem ser concedidos às partes, em atenção às distâncias em que residirem, ou estiverem os documentos e provas que houverem de produzir.

Art. 41. O processo administrativo só poderá ser suspenso nos casos seguintes:

1º Falecendo a parte, ou seu advogado, ou impossibilitando-se este de exercer suas funções antes do último relatório da seção.

2º Sendo arguido de falso algum documento, ou testemunha, nos termos do artigo seguinte.

Art. 42. Feita a arguição de falsidade a qualquer documento, ou testemunha, se parecer às seções, ou conselho, que é ele indispensável à decisão do negócio, e não querendo a parte renunciá-lo, será suspenso o processo, até que em juízo competente se decida a falsidade.

Art. 43. Se a seção, ou conselho, entender que tal testemunha ou documento não é necessário para decisão do negócio, continuará o processo sem embargo da dita arguição.

Art. 44. O mesmo terá lugar, quando a parte que produziu a mencionada testemunha ou documento nada responder, ou dele desistir.

Logo que uma semelhante arguição for feita, e a considerar procedente a seção, ou conselho, será intimada a parte que o tiver produzido para dizer a bem de seu direito.

Art. 45. Das resoluções dos presidentes das províncias em negócios contenciosos poderão as partes interpor recurso dentro de dez dias por petição munida dos precisos documentos, que manifeste as razões do gravame sofrido; e os presidentes a remeterão com informação, ou sem ela, à respectiva secretaria de estado.

Art. 46. Também terá lugar recurso das decisões dos ministros de estado em matéria contenciosa, e tanto este, como o do artigo antecedente, poderá ser decidido por decreto imperial, sem se ouvir, ou ouvindo-se as respectivas seções, e o conselho de estado.

Art. 47. A resolução imperial tomada sobre parecer de seção, consulta do conselho, ou sem ela, em virtude do processo de que trata este capítulo, só poderá ser embargada nos casos:

1º De não ter sido intimado algum dos prejudicados.

2º De ter corrido o processo à revelia, que não possa ser imputada ao condenado.

Art. 48. Os embargos, no caso do artigo antecedente, só terão lugar antes que o decreto imperial seja remetido para a autoridade judiciária, ou dentro dos dez dias contados do em que foi feita intimação ao condenado.

Art. 49. Os embargos serão apresentados pelo respectivo ministro ao conselho, o qual consultará ao Imperador para os desatender, ou para reformar a imperial resolução, ou para ordenar que de novo seja examinada na competente seção.

Art. 50. No caso de ser a resolução imperial de novo examinada, poderá sua execução ser suspensa pelo respectivo ministro, quando na demora não haja perigo, e de não ser suspensa possa resultar dano irreparável.

Art. 51. A imperial resolução será executada como qualquer sentença judiciária, e pelos mesmos juízes e forma pela qual estas o são.

Sendo condenada a administração, a execução será feita administrativamente.

CAPÍTULO IV
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 52. Haverá sempre em efetivo serviço doze conselheiros de estado, um dos quais escreverá as atas dos negócios, que devem ser conservados em segredo.

Art. 53. Se algum conselheiro em efetivo serviço não puder exercer suas funções por mais de quinze dias contínuos, será designado o conselheiro de estado extraordinário que há de servir durante o seu impedimento, cessando o qual cessará também a substituição, independente de nova ordem.

Art. 54. O conselheiro de estado que for ministro de estado ou empregado em qualquer comissão, cujo exercício for incompatível com as funções do conselho, será considerado impedido e se lhe aplicará o disposto no artigo antecedente.

Art. 55. O conselheiro que for dispensado do exercício de suas funções passará a conselheiro extraordinário.

Art. 56. Só perceberão gratificações os conselheiros em efetivo serviço.

Art. 57. Os conselheiros de estado, nos atos públicos e funções da corte, ocuparão o primeiro lugar depois dos ministros e secretários de estado; terão o tratamento de excelência, gozarão das honras de que gozam os mesmos ministros e usarão do uniforme

de que estes usam, tendo porém, nas mangas da farda, acima dos canhões bordados, uma esfera, e sobre esta a coroa imperial.

Art. 58. Todas as autoridades públicas são obrigadas a cumprir as determinações expedidas em virtude deste regulamento e tendentes à sua execução.

Art. 59. Haverá no conselho e em cada uma de suas seções três livros:

1º Para registro das atas respectivas.

2º Para registro das ordens imperiais.

3º Para registro dos pareceres e consultas.

Art. 60. Ficam revogadas todas as disposições em contrário.

Cândido José de Araújo Vianna, do meu conselho, ministro e secretário de estado dos negócios do império, assim o tenha entendido e faça executar com os despachos necessários.

Palácio do Rio de Janeiro, em 5 de fevereiro de 1842,
21º da Independência e do Império.

Com a rubrica de Sua Majestade o Imperador.

Cândido José de Araújo Vianna.

VI
LEI DE 18 DE SETEMBRO DE 1828 CONSTITUTIVA DO SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

D. Pedro, por graça de Deus e unânime aclamação dos povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil: Fazemos saber a todos os nossos súditos que a assembleia geral decretou, e nós queremos a lei seguinte:

CAPÍTULO I
DO PRESIDENTE E MINISTROS DO
SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Art. 1º O supremo tribunal de justiça será composto de 17 juízes letrados, tirados das relações por suas antiguidades, e serão condecorados com o título do conselho; usarão de beca e capa; terão o tratamento de excelência, e o ordenado de 4:000$000 sem outro algum emolumento ou propina. E não poderão exercitar outro algum emprego, salvo de membro do Poder Legislativo, nem acumular outro qualquer ordenado. Na primeira organização poderão ser empregados neste tribunal os ministros daqueles que se houverem de abolir, sem que por isso deixem de continuar no exercício desses tribunais, enquanto não forem extintos.

Art. 2º O Imperador elegerá o presidente dentre os membros do tribunal, que servirá pelo tempo de três anos. No impedimento ou falta do presidente, fará suas vezes o mais antigo, e na concorrência de igual antiguidade a sorte decidirá.

Art. 3º O presidente prestará nas mãos do Imperador, e os outros membros nas do presidente, o seguinte juramento: "Juro cumprir exatamente os deveres do meu cargo".

Art. 4º Ao presidente compete:

1º Dirigir os trabalhos dentro do tribunal, manter a ordem e fazer executar este regimento.

2º Distribuir os processos.

3º Fazer lançar em livro próprio, e por ele rubricado, a matrícula de todos os magistrados que ora servem, ou de novo forem admitidos e seguidamente o tempo de serviço que forem vencendo,

com declaração dos lugares e qualidades do serviço, notando se serviram bem ou mal, referindo-se em tudo a registros, ou documentos existentes na secretaria. Todos os magistrados, para serem matriculados, apresentarão ao presidente por si, ou seus procuradores, as cartas dos lugares que atualmente servirem, e dos que forem servindo, para serem registradas, pena de se lhes não contar a antiguidade.

4º Informar ao governo dos magistrados que estiverem nas circunstâncias de serem membros do tribunal, e dos opositores aos outros lugares de magistratura.

5º Informar ao governo de pessoa idônea para secretário do tribunal, e nomear quem sirva interinamente na sua falta ou impedimento.

6º Advertir os ofícios do tribunal quando faltarem ao cumprimento dos seus deveres, e multá-los, bem como ao secretário, até a décima parte dos ordenados de seis meses.

7º Mandar coligir os documentos e provas para se verificar a responsabilidade dos empregados de cujos delitos e erros de ofício deve o tribunal conhecer.

8º Conceder a algum membro licença para não ir ao tribunal ato oito dias em cada ano. Por mais tempo só o governo a poderá conceder.

9º Expedir portarias para a execução das resoluções e sentenças do tribunal, e mandar fazer as necessárias notificações, exceto no que estiver a cargo do juiz da culpa.

10º Determinar os dias de conferência extraordinária. Nos casos dos §§ 3º, 4º, 5º e 6º deve o presidente ouvir primeiramente o tribunal.

CAPÍTULO II
DAS FUNÇÕES DO TRIBUNAL

Art. 5º Ao tribunal compete:

1º Conceder ou denegar revistas nas causas, e pela maneira que esta lei determina.

2º Conhecer dos delitos e erros de ofício que cometerem seus ministros, os das relações, os empregados no corpo diplomático e os presidentes das províncias.

3º Conhecer e decidir sobre os conflitos de jurisdição, e competência das relações das províncias.

Art. 6º As revistas somente serão concedidas nas causas cíveis e crimes, quando se verificar um dos dois casos: manifesta

nulidade, ou injustiça notória nas sentenças proferidas em todos os juízos em última instância.

Art. 7º As revistas não suspendem a execução das sentenças, exceto nas causas crimes, quando é imposta a pena de morte natural, degredo ou galés, sendo os réus os recorrentes.

Art. 8º A parte que quiser usar do recurso da revista, fará disso manifestação por si ou por seu procurador ao escrivão, que a reduzirá a termo assinado pela parte, ou seu procurador e duas testemunhas.

Art. 9º Esta manifestação será feita dentro de dez dias da publicação da sentença, e logo intimada a parte contrária, salvo nas causas crimes, nas quais poderá ser feita, não só enquanto durar a pena, mas ainda mesmo depois de executadas as sentenças quando os punidos quiserem mostrar sua inocência, alegando que lhes não foi possível fazê-lo antes.

Art. 10. Interposto o recurso da revista, as partes, no termo de quinze dias, arrazoarão por escrito sobre a nulidade, ou injustiça que servir de fundamento ao dito recurso, sem novos documentos; e juntas as razões aos autos serão estes, ficando o traslado, remetidos ao secretário do tribunal supremo, onde serão apresentados na corte e província do Rio de Janeiro dentro de quatro meses; de um ano nas províncias de Goiás, Mato Grosso, Ceará, Piauí, Maranhão e Pará; e de oito meses nas demais províncias, contados do dia da interposição do recurso.

Art. 11. Recebendo o secretário os autos, os apresentará na primeira conferência ao tribunal, e se distribuirão a um dos magistrados, que será o relator.

Art. 12. O ministro a quem for distribuída a revista examinará os autos e alegações das partes, e pondo no processo uma simples declaração de o ter visto, o passará ao ministro que imediatamente se lhe seguir, o qual procederá da mesma forma, e assim por diante até o número três.

Art. 13. Quando o último tiver visto o processo, o apresentará na mesa no dia que o presidente designar, e a portas abertas, ilustrado o tribunal pelos três juízes que viram os autos, e debatida a questão por todos os membros presentes, decidir-se-á à pluralidade de votos, se se deve ou não conceder a revista; o resultado se lançará nos autos com as razões em que ele se fundou.

Art. 14. Em um e outro caso a decisão ficará constando no tribunal, para o que será registrada literalmente em livro para esse fim destinado, e se publicará pela imprensa.

Art. 15. Denegada a revista, serão remetidos os autos *ex officio* ao juízo onde foram sentenciados, o recorrente condenado nas custas. E se a sentença tiver imposto pena de morte se observará a lei de 11 de setembro de 1826, antes da sua execução.

Art. 16. Concedida a revista, serão os autos remetidos *ex officio* a uma relação, que o tribunal designar, tendo em vista a comodidade das partes. Se a causa tiver sido julgada em relação ou em outro corpo colegial, será revista por tantos juízes quantos foram os da sentença recorrida, contanto que não sejam da mesma relação; e se for de juízes singulares, serão os autos igualmente remetidos a uma relação, e aí julgados por três juízes. Em um e outro caso as partes não serão novamente ouvidas.

Art. 17. Proferida a sentença da revista, serão *ex officio* remetidos os autos pelo presidente do tribunal revisor da sentença, ao juízo em que se proferiu a sentença recorrida, fazendo oficialmente ao supremo tribunal participação da remessa.

Art. 18. O procurador da coroa e soberania nacional pode intentar revista das sentenças proferidas entre partes, tendo passado o prazo que lhes é concedido para a intentarem; mas neste caso a sentença da revista não aproveitará àqueles que pelo silêncio aprovaram a decisão anterior.

Art. 19. O tribunal supremo de justiça enviará todos os anos ao governo uma relação das causas que foram revistas, indicando os pontos sobre que a experiência tiver mostrado vício, insuficiência da legislação, as suas lacunas e incoerências para o governo propor ao corpo legislativo, a fim de se tomar a resolução que for conveniente.

Art. 20. Quando o tribunal conhecer dos delitos e erros de ofício, cujo conhecimento lhe confere a constituição, o ministro, a quem tocar por distribuição, ordenará o processo, fazendo autuar pelo secretário as peças instrutivas; e procedendo às diligências necessárias, o apresentará à mesa aonde por sorte se escolherão três ministros, os quais, depois de instruídos do processo, e tendo ouvido o indiciado, o pronunciarão ou não, segundo a prova.

Art. 21. Podem, porém, as próprias partes ofendidas apresentar as suas queixas contra os presidentes das províncias, e ministros das relações, aos juízes territoriais, aos quais competirá

somente neste caso verificar o fato que faz o objeto da queixa, inquirir sobre ele as testemunhas que lhes forem apresentadas, e facilitar às mesmas partes todos os meios que elas exigirem para bem a instruírem. Ainda que não haja parte ofendida, compete ao tribunal, à requisição do procurador da coroa e soberania nacional, formar o processo ou mandá-lo preparar pelo juiz territorial do crime.

Art. 22. Os ditos juízes enviarão as referidas queixas, por cópia, aos querelados, que responderão dentro do termo de 15 dias, e dirigirão as suas respostas, ou aos juízes, ou diretamente ao tribunal pelo primeiro correio, participando-o àqueles.

Art. 23. Findo o termo, os juízes pelo primeiro correio remeterão o processo informatório que houverem organizado na forma do art. 21, com a resposta dos querelados ou sem ela, ao supremo tribunal, que procederá sem mais audiência dos querelados, na forma do art. 20 e nos mais termos prescritos por esta lei.

Art. 24. São efeitos da pronúncia:

1º Sujeição à acusação criminal.

2º Suspensão do exercício de todas as funções públicas e de metade do ordenado que vencer, e inabilidade para empregos até final sentença, e prisão quando a acusação for de crimes em que não tem lugar a fiança.

Art. 25. Depois da pronúncia feita pelo supremo tribunal de justiça, ou por ele sustentada, dar-se-á vista do processo ao promotor da justiça, que será o mesmo da relação da corte, para este formar o libelo, derivado das provas autuadas. O réu será logo notificado por ordem do presidente do tribunal para comparecer nele por si, ou seu procurador, no caso do nº 2º do art. 24, e produzir al a sua defesa dentro do prazo que lhe será marcado com atenção às circunstâncias que ocorrerem.

Art. 26. Comparecendo o réu por si ou seu procurador, no termo que lhe for assinado·, e oferecido pelo promotor o libelo acusatório, se lhe dará vista para deduzir a sua defesa no termo de 8 dias, que será prorrogável ao prudente arbítrio do juiz do feito.

Art. 27. Findo este termo e na primeira conferência do tribunal, presentes o promotor, a parte acusadora, o réu ou seus procuradores, advogados e defensores, o mesmo juiz do feito fazendo ler pelo secretário o libelo, a contrariedade e todas as mais peças do processo, procederá à inquirição das testemunhas que se houverem

de produzir, às quais poderão também o promotor e as partes fazer as perguntas que lhes parecer.

Art. 28. Findas as inquirições e perguntas, o mesmo juiz, na conferência seguinte do tribunal, apresentará por escrito um relatório circunstanciado de todo o processo, que nunca poderá ser julgado por menos de 6 juízes livres, e aí será lido, podendo ser contestado pelo promotor e pelas partes, ou seus procuradores, quando for inexato, ou não tiver a precisa clareza.

Art. 29. Em seguimento, a sessão se tornará secreta e se discutirá a matéria, no fim do que, declarando os ministros que estão em estado de votar, continuará a sessão em público, proceder-se-á a votação, não estando presentes o acusador, o réu, nem seus procuradores, advogados e defensores, nem tendo voto o ministro que formou o processo, nem os que intervieram na pronúncia. Em caso de empate, quer sobre a condenação, quer sobre o grau: de pena, seguir-se-á a parte mais favorável ao réu. Esta sentença poderá ser uma só vez embargada.

Art. 30. O promotor da justiça intervirá sempre na acusação de todos os crimes, ainda havendo parte acusadora.

Art. 31. O interrogatório das testemunhas, e todos os atos do processo, depois da pronúncia, serão públicos.

Art. 32. As pessoas que forem processadas neste tribunal poderão recusar dois juízes e o acusador um, sem motivarem a sua recusação.

Art. 33. Quando forem dois os réus, cada um recusará seu juiz; sendo mais de dois, concordarão entre si nos dois que hão de exercer este direito; e não concordando, a sorte decidirá. O mesmo se observará quando houver mais de um acusador, com a diferença de que em lugar de dois será nomeado um para exercer a recusação.

Art. 34. No caso de conflito de jurisdição, ou questão de competência das relações provinciais entre si ou com qualquer outra autoridade, as autoridades competidoras darão imediatamente ao tribunal uma parte por escrito acompanhada dos necessários documentos.

Art. 35. O tribunal julgará qualquer destes casos pela forma estabelecida para concessão ou denegação das revistas ouvindo, porém, o procurador da coroa e soberania nacional, e lançada a sentença que explicitamente contenha a decisão e seus fundamentos.

Art. 36. O tribunal terá duas conferências por semana, além das extraordinárias que o presidente determinar, e para haver

conferência será necessário que se reúna mais da metade do número dos membros.

Art. 37. Os ministros tornarão assento na mesa à direita e esquerda do presidente, contando-se por primeiro o que estiver à direita; e seguindo-se os mais até o último da esquerda.

Art. 38. A distribuição será feita entre os ministros sem outra consideração mais que a do número dos processos. Para esta distribuição haverá três livros rubricados pelo presidente, um para as revistas, outro para o registro das sentenças dos réus, e o terceiro para o dos conflitos de jurisdição, além dos mais que necessários forem. O livro da distribuição das revistas será dividido em dois títulos, um para as civis e outro para as criminais.

Art. 39. Os emolumentos dos papéis que se expedirem serão recolhidos a um cofre de que se deduzirá a quantia necessária para as despesas miúdas e o resto será recolhido ao tesouro, e havendo falta, este a suprirá.

CAPÍTULO III
DOS EMPREGADOS DO TRIBUNAL

Art. 40. Para o expediente do tribunal haverá um secretário, que será formado em direito, podendo ser: um tesoureiro, que servirá de porteiro; e dois contínuos com a denominação de primeiro e segundo.

Art. 41. O secretário escreverá em todos os processos e diligências do tribunal, vencendo unicamente o ordenado de 2:000$000. Os emolumentos, que deveria receber, serão recolhidos ao cofre do tribunal.

Art. 42. Haverá um oficial de secretaria com o ordenado de 1:000$000; o qual servirá nos impedimentos repentinos do secretário.

Art. 43. O tesoureiro, que é também porteiro, terá a seu cuidado a guarda, limpeza e asseio da casa do tribunal, todos os utensílios e tudo quanto aí for arrecadado; terá o ordenado de 800$000; não percebendo mais coisa alguma, nem como tesoureiro, nem para as despesas do asseio da casa.

Art. 44. Os contínuos farão o serviço por semana, e um no impedimento de outro, quando acontecer, ainda que não seja da sua semana. Aquele a quem tocar estará sempre pronto junto ao porteiro nos dias de tribunal, para executar tudo o que lhe for ordenado a bem do serviço. Os contínuos servirão de ajudantes do porteiro nos impedimentos deste, e terão de ordenado 400$000.

Art. 45. Todas as despesas miúdas do tribunal, como são papel, penas, tinta, areia, lacre, obreia, nastro ou fitilho, serão pagas pelo cofre dos emolumentos, em folha, que formará o tesoureiro todos os meses, assinada pelo presidente.

Art. 46. As entradas dos emolumentos para o cofre serão lançadas em livro de receita próprio e serão recenseadas de seis em seis meses por um dos membros do tribunal, que por nomeação do mesmo servirá de juiz das despesas.

Art. 47. Ficam revogadas todas as leis, alvarás, decretos e resoluções em contrário.

Mandamos portanto a todas as autoridades a quem o conhecimento e execução da referida lei pertencer, que a cumpram e façam cumprir e guardar tão inteiramente como nela se contém. O Secretário de estado dos negócios da justiça a faça imprimir, publicar e correr. Dada no palácio do Rio de Janeiro, aos 18 de setembro de 1828, sétimo da Independência e do império.

IMPERADOR COM GUARDA – José Clemente Pereira

VII
LEI DE 3 DE OUTUBRO DE 1834
MARCA AS ATRIBUIÇÕES DOS PRESIDENTES DAS PROVÍNCIAS

Art. 1º O presidente da província é a primeira autoridade dela. Todos os que nela se acharem lhe serão subordinados, seja qual for a sua classe ou graduação. A autoridade, porém, do presidente da província em que estiver a corte, não compreenderá a mesma corte, nem o seu município.

Art. 2º Terá o tratamento de Excelência, e as honras militares que se faziam aos extintos governadores e capitães-generais.

Art. 3º Os presidentes das províncias do Rio de Janeiro, Baía, Pernambuco, Maranhão, Pará, Minas Gerais, S. Paulo e Rio Grande do Sul, terão o ordenado de 4:000$000; os elas outras províncias terão o de 3:200$000.

Art. 4º Receberão, além disso, os que morarem fora das províncias para onde forem nomeados, uma ajuda ele custo para a viagem, que lhes será arbitrada pelo governo, calculada segundo as distâncias e despesas prováveis.

Art. 5º Ao presidente, além das atribuições marcadas na lei das reformas constitucionais, e nas demais leis em vigor, compete:

1º Executar e fazer executar as leis.

2º Exigir dos empregados as informações e participações que julgar convenientes para a boa execução das leis.

3º Inspecionar todas as repartições para conhecer o estado delas, e dar as providências necessárias para que estejam e se conservem segundo as leis.

4º Dispor da força a bem da segurança e tranquilidade da província. Somente, porém, nos casos extraordinários e indispensáveis, fará remover as guardas nacionais para fora de seus municípios; nem consentirá que os exercícios, mostras ou paradas se façam fora das paróquias respectivas; exceto se forem contíguas ou tão próximas umas às outras, que pouco incômodo cause a reunião dos guardas delas.

5º Exercer sobre as tesourarias provinciais as atribuições conferidas pela Lei de 4 de outubro de 1831, que organizou o tesouro nacional.

6º Prover os empregos que a lei lhe incumbe, e provisoriamente aqueles cuja nomeação pertença ao Imperador.

7º Cometer a empregados gerais negócios provinciais e vice-versa.

8º Suspender a qualquer empregado por abuso, omissão ou erro cometido em seu ofício, promovendo imediatamente a responsabilidade do mesmo, observando-se a respeito dos magistrados o que se acha disposto no art. 17 da Lei de 14 de junho de 1831, que marcou as atribuições da Regência.

9º Cumprir e mandar cumprir todas as ordens e decretos do governo sobre qualquer objeto da administração da província, para o que lhe serão diretamente remetidos.

10º Receber juramento e dar posse aos empregados, cujo exercício se estender a toda a província, ou a uma só comarca. Se forem corporações, o juramento e posse será dado aos presidentes delas.

11º Decidir temporariamente os conflitos de jurisdição, que se suscitarem entre as autoridades da província.

12º Participar ao governo os embaraços que encontrar na execução das leis, e todos os acontecimentos notáveis que tiverem lugar na província, ou suas imediações, ajuntando-lhes as reflexões sobre a origem, circunstâncias e resultados dos mesmos.

13º Informar com brevidade os requerimentos ou representações que por seu intermédio se fizerem ao governo. Bem assim as promoções militares, as quais lhe devem ser apresentadas, para dar sobre elas seu parecer, sem o que não poderão ser confirmadas.

14º Conceder licença aos empregados públicos, não excedendo esta o prazo de três meses, e havendo para isso justo motivo.

Art. 6º A assembleia legislativa provincial nomeará seis concidadãos para servirem de vice-presidentes, e um no impedimento do outro. A lista deles será levada ao Imperador, por intermédio do presidente da província, e com informação deste, a fim de ser determinada a ordem numérica da substituição; entretanto, servirá de vice-presidente o que estiver em primeiro lugar na lista, ou na falta deste os imediatos. Tanto a lista dos eleitos pela assembleia legislativa provincial, como a enviada pelo governo, será remetida por cópia à câmara municipal da capital, para esta chamar a quem competir na falta do presidente. E quando o primeiro nomeado se achar muito distante da capital, será chamado para o substituir aquele que se seguir na ordem da nomeação, e que mais pronto

estiver, o qual somente servirá enquanto se não apresentar outro que o preceda na ordem numérica da lista, e assim sucessivamente até o primeiro dela.

Art. 7º A assembleia legislativa provincial renovará esta eleição cada dois anos, podendo reeleger os mesmos.

Art. 8º Enquanto a assembleia legislativa não fizer esta eleição, servirá de vice-presidente o membro mais votado da mesma assembleia, seguindo-se na sua substituição o nome que se acha disposto no fim do art. 6º.

Art. 9º O vice-presidente, durante a sua serventia, terá o mesmo tratamento, e vencerá por inteiro o ordenado que competir ao presidente, quando por qualquer impedimento o mesmo presidente estiver privado de o receber, na conformidade da lei; terá, porém, a metade somente, se o presidente, ainda que impedido, tiver direito a receber o ordenado.

Art. 10. O presidente e vice-presidente não poderão entrar em exercício, sem primeiro prestar juramento de bem servir o emprego, nas mãos do presidente da assembleia legislativa provincial, estando esta reunida. Não se achando, porém, a mesma assembleia em sessão, será o juramento prestado nas mãos do presidente da câmara municipal da capital, reunida ela, e fazendo-se imediatamente pública em toda a província a sua posse por editais das câmaras respectivas.

Art. 11. O presidente e vice-presidente não poderão receber outro algum vencimento por qualquer título que seja, à exceção do que lhe competir por aposentadoria, reforma, jubilação, tença ou pensão.

Art. 12. Fica extinto o conselho da presidência, e as atribuições que competiam ao presidente em conselho, serão por ele somente exercidas.

Art. 13. Fica revogada a Lei de 20 de outubro de 1823, e as mais que estiverem em oposição à presente.

VIII
LEI DE 14 DE JUNHO DE 1831
MARCA A FORMA DA ELEIÇÃO DA REGÊNCIA PERMANENTE E SUAS ATRIBUIÇÕES

Art. 1º Durante a menoridade do Sr. D. Pedro II, o Império será governado por uma Regência permanente, nomeada pela assembleia geral, composta de três membros, dos quais o mais velho em idade será o presidente, como determina o Tít. V, cap. 59, art. 123, da Constituição.

Art. 2º Esta nomeação se fará em assembleia geral, reunidas as duas câmaras, à pluralidade absoluta de votos dados em escrutínio secreto; no que se procederá pela maneira seguinte.

Art. 3º No dia que for acordado pelas câmaras, reunidas elas, e servindo de secretários dois do Senado, e dois da Câmara dos Deputados, far-se-á a chamada, e, verificado o número de deputados e senadores presentes, serão uns e outros sucessivamente chamados à mesa, e lançarão na urna suas cédulas contendo os nomes de três pessoas para membros da Regência.

Art. 4º Recolhidas e contadas as cédulas, far-se-á a apuração, e os três que mais votos obtiverem, tendo pluralidade absoluta, serão declarados membros da Regência.

Art. 5º Se a eleição se não completar no primeiro escrutínio, correr-se-á segundo, no qual os votos deverão recair em tantos dos candidatos mais votados, quantos forem o triplo dos membros que estiverem por eleger.

Art. 6º Se ainda no segundo escrutínio se não completar a eleição, correr-se-á terceiro, restrito a tantos dos candidatos mais votados, quantos fizerem o dobro dos membros que faltarem por eleger.

Art. 7º Se em resultado do terceiro escrutínio a eleição se não completar, proceder-se-á a nomeação dos membros que faltarem, um a um, com a declaração de que o primeiro escrutínio será livre, o segundo restrito aos quatro candidatos mais votados, e o terceiro aos dois mais votados, até que algum obtenha a pluralidade absoluta.

Art. 8º Nos casos de empate em qualquer das votações, a sorte decidirá; e não se poderá levantar a sessão, sem que a eleição esteja concluída.

Art. 9º Terminada a eleição, e verificada a sua regularidade, e prestado o juramento aos membros da Regência, a assembleia geral a fará pública em todo o Império por uma proclamação.

Art. 10. A Regência nomeada exercerá, com a referenda do ministro competente, todas as atribuições, que pela Constituição do Império competem ao Poder Moderador, e ao chefe do Poder Executivo, com as limitações e execuções seguintes.

Art. 11. A atribuição sobre a sanção das resoluções e decretos da assembleia geral será exercida pela Regência com esta fórmula por ela assinada: A Regência, em nome do Imperador, consente.

Art. 12. Os decretos da assembleia geral serão apresentados à Regência por uma deputação de três membros da câmara ultimamente deliberante, a qual usará da fórmula seguinte: A assembleia geral dirige à regência o decreto incluso que julga vantajoso e útil ao Império.

Art. 13. Se a Regência entender que há razões para que a resolução ou decreto seja rejeitado, ou emendado, poderá suspender a sanção com a seguinte fórmula: Volte à assembleia geral; expondo por escrito as referidas razões.

A exposição será remetida à câmara que tiver iniciado o projeto, e, sendo impressa, se discutirá em cada uma das câmaras: e vencendo-se por mais das duas terças partes dos votos dos membros presentes em cada uma delas, ou reunião no caso em que tem lugar, que a resolução ou decreto passe sem embargo das razões expostas, será novamente apresentado à Regência, que imediatamente dará a sanção. Não se vencendo na forma dita, não poderá o mesmo projeto ser novamente proposto nessa sessão, podendo ser em qualquer da seguinte.

Art. 14. A Regência deverá dar a sanção no prazo de um mês. Se a não der no dito prazo entender-se-á que a nega; e em tal caso remeterá a exposição das razões até aos primeiros oito dias da sessão ordinária do ano seguinte.

Art. 15. Se a Câmara dos Deputados, durante o governo da Regência, não adotar alguma proposição do Poder Executivo, o primeiro secretário dela o participará por ofício ao ministro que tiver feito a proposição.

Art. 16. A fórmula da promulgação das leis, durante o governo da Regência, será concebida nos seguintes termos: A Regência permanente, em nome do Imperador o Sr. D. Pedro II, faz saber a todos os súditos do Império que a assembleia geral decretou e ela sancionou a lei seguinte (a íntegra da lei nas suas disposições somente). Manda, portanto, etc., o mais como se acha no art. 69 da Constituição.

Art. 17. A atribuição de suspender os magistrados será exercida pela Regência cumulativamente com os presidentes das respectivas províncias, em conselho, ouvindo o magistrado, e precedendo informações na forma do art. 154 da Constituição.

Art. 18. A atribuição de nomear bispos, magistrados, comandantes da força de terra e mar, presidentes das províncias, embaixadores e mais agentes diplomáticos e comerciais, e membros da administração da fazenda nacional na corte, e nas províncias os membros das juntas de fazenda, ou as autoridades, que por leis as houverem de substituir, será exercida pela Regência.

A atribuição, porém, de prover os mais empregados civis ou eclesiásticos (exceto os acima especificados e aqueles cujo provimento definitivo competir por lei à outra autoridade) será exercida na corte pela Regência, e nas províncias pelos presidentes em conselho, precedendo as propostas, exames, e concursos determinados por lei.

O provimento das cadeiras dos cursos jurídicos, academias médico-cirúrgicas, militar, e de marinha, continuará a ser feito como atualmente, precedendo sempre concurso.

O provimento dos benefícios eclesiásticos, que não têm cura d'almas, fica suspenso, assim como o pagamento das côngruas dos que vagarem.

Art. 19. A Regência não poderá:

1º Dissolver a Câmara dos Deputados.

2º Perdoar aos ministros e conselheiros de estado, salvo a pena de morte, que será comutada na imediata, nos crimes de responsabilidade.

3º Conceder anistia em caso urgente, que fica competindo à assembleia geral, com a sanção da Regência dada nos termos dos artigos antecedentes.

4º Conceder títulos, honras, ordens militares e distinções.

5º Nomear conselheiros de estado, salvo no caso em que fiquem menos de três, quantos bastem para se preencher este número.

6º Dispensar as formalidades, que garantem a liberdade individual.

Art. 20. A Regência não poderá, sem preceder aprovação da assembleia geral:

1º Ratificar tratados, e convenções de governo a governo.

2º Declarar a guerra.

Art. 21. A Regência, estando reunida, terá a mesma continência militar, que compete ao Imperador; os requerimentos, representações, petições, memoriais e ofícios que lhe forem dirigidos, serão feitos como ao Imperador.

Art. 22. Os membros da Regência enquanto nela estiverem, não poderão exercer outro emprego, nem mesmo as funções de senador ou deputado. Cada um deles terá a continência militar que compete aos generais comandantes em chefe, tratamento de Excelência, e ordenado de doze contos de réis, anualmente; sem poder acumular outro algum vencimento da fazenda pública.

Art. 23. O mesmo vencimento fica competindo aos membros da atual Regência provisória na razão do tempo do seu serviço.

Art. 24. A presente lei terá seu efeito independente de sanção da Regência, e será publicada com a seguinte fórmula: A Regência, em nome do Imperador, faz saber a todos os súditos do Império, que a assembleia geral decretou a lei seguinte, etc. – O mais como no artigo 16 desta lei.

IX
A "LEI SARAIVA"
DECRETO Nº 3.029, DE 9 DE JANEIRO DE 1881
REFORMA A LEGISLAÇÃO ELEITORAL

Art. 1º As nomeações dos senadores e deputados para a assembleia geral, membros das assembleias legislativas provinciais, e quaisquer autoridades eletivas, serão feitas por eleições diretas, nas quais tomarão parte todos os cidadãos alistados eleitores de conformidade com esta lei.

A eleição do regente do Império continua a ser feita na forma do Ato Adicional à Constituição Política pelos eleitores de que trata a presente lei.

DOS ELEITORES

Art. 2º É eleitor todo cidadão brasileiro, nos termos dos arts. 6º, 91 e 92 da Constituição do Império, que tiver renda líquida anual não inferior a 200$000 por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego.

Nas exclusões do referido art. 92 compreendem-se as praças de pretos do exército, da armada e dos corpos policiais, e os serventes das repartições e estabelecimentos públicos.

Art. 3º A prova da renda, de que trata o artigo antecedente, far-se-á:

§ 1º Quanto à renda proveniente de imóveis:

I – se o imóvel se achar na demarcação do imposto predial ou décima urbana, com certidão de repartição fiscal de estar o imóvel averbado com valor locativo não inferior a 200$000, ou com recibo daquele imposto passado pela mesma repartição.

II – se o imóvel não se achar na demarcação do imposto predial ou décima urbana, ou não estiver sujeito a este imposto, ou se consistir em terrenos de lavoura ou de criação, ou em quaisquer outros estabelecimentos agrícolas ou rurais:

"Quando o ocupar o próprio dono, pela computação da renda à razão de 6% sobre o valor do imóvel, verificado por título legítimo de propriedade ou posse, ou por sentença judicial que as reconheça".

“Quando não o ocupar o próprio dono, pela computação da renda feita do mesmo modo, ou pela exibição de contrato do arrendamento ou aluguel do imóvel, lançado em livro de notas com antecedência de um ano, pelo menos, e expressa declaração do preço do arrendamento ou aluguel’’.

§ 2º Quanto à renda proveniente de indústria ou profissão:

I – com certidão que mostre estar o cidadão inscrito, desde um ano antes, no registro do comércio, como negociante, corretor, agente de leilões, administrador de trapiche, capitão de navio, piloto de carta, ou como guarda-livros ou primeiro caixeiro de casa comercial, ou administrador de fábrica industrial, uma vez que a casa comercial ou a fábrica tenha o fundo capital de 6:800$000, pelo menos.

II – com certidão, passada pela respectiva repartição fiscal, de possuir o cidadão fábrica, oficina ou outro estabelecimento industrial ou rural, cujo fundo capital seja, pelo menos, de 3:400$000, ou com certidão ou talão de pagamento de imposto de indústria ou profissão, ou de qualquer outro imposto baseado no valor locativo do imóvel urbano ou rural, em importância anual não inferior a 24$000 no município da corte, a 12$000 dentro das cidades, e a 6$000 nos demais lugares do Império.

III – com certidão, passada pela respectiva repartição fiscal, de possuir o cidadão estabelecimento comercial, cujo fundo capital seja de 3:400$000 pelo menos, e pelo qual também pague o imposto declarado no número antecedente.

IV – os impostos, a que se referem os dois últimos números, só conferem a capacidade eleitoral, havendo sido pagos, pelo menos, um ano antes do alistamento.

Não servirão para prova de renda quaisquer outros impostos não mencionados nesta lei.

§ 3º Quanto à renda proveniente de emprego público:

I – com certidão do tesouro nacional e das tesourarias de fazenda, gerais e provinciais, que mostre perceber anualmente o cidadão ordenado não inferior a 200$000, por emprego que dê direito à aposentação, não sendo, porém, esta última condição aplicável aos empregados do Senado, da Câmara dos Deputados e das assembleias legislativas provinciais, contanto que tenham nomeação efetiva.

II – com igual certidão das câmaras municipais, quanto aos que nela exercerem empregos que deem direito à aposentação.

III – a mesma prova servirá para os empregados aposentados ou jubilados, e para os oficiais reformados do exército, da armada e dos corpos policiais, compreendidos os oficiais honorários, que percebam soldo ou pensão.

IV – os serventuários providos vitaliciamente em ofícios de justiça, cuja lotação não for inferior a 200$000 por ano, provarão a respectiva renda com certidão da lotação dos mesmos ofícios, passada pela repartição competente.

§ 4º Quanto à renda proveniente de títulos de dívida pública geral m provincial – com certidão autêntica de possuir o cidadão no próprio nome, ou, se for casado, no da mulher, desde um ano antes do alistamento, títulos que produzam anualmente quantia não inferior à renda exigida.

§ 5º Quanto à renda proveniente de ações de bancos e companhias, legalmente autorizados, e de depósitos em caixas econômicas do governo – com certidão autêntica de possuir o cidadão, desde um ano antes do alistamento, no próprio nome, ou, se for casado, no da mulher, títulos que produzam quantia não inferior à mencionada renda.

Art. 4º São considerados como tendo a renda legal independentemente de prova:

I – os ministros e os conselheiros de estado, os bispos, e os presidentes de província e seus secretários.

II – os senadores, os deputados à assembleia geral e os membros das assembleias legislativas provinciais.

III – os magistrados perpétuos ou temporários, o secretário do supremo tribunal de justiça e os das relações, os promotores públicos, os curadores gerais de órfãos, os chefes de polícia e seus secretários, os delegados e subdelegados de polícia.

IV – os clérigos de ordens sacras.

V – os diretores do tesouro nacional e das tesourarias de fazenda gerais e provinciais, os procuradores fiscais e os dos feitos da fazenda, os inspetores das alfândegas e os chefes de outras repartições de arrecadação.

VI – os diretores das secretarias de estado, o inspetor das terras públicas e colonização, o diretor geral e os administradores dos correios, o diretor geral e vice-diretor dos telégrafos, os inspetores

ou diretores das obras públicas gerais ou provinciais, os diretores das estradas de ferro pertencentes ao Estado, e os chefes de quaisquer outras repartições ou estabelecimentos públicos.

VII – os empregados do corpo diplomático ou consular.

VIII – os oficiais do exército, da armada, dos corpos policiais.

IX – os diretores, lentes e professores das faculdades, academias e escolas de instrução superior, os inspetores gerais ou diretores da instrução pública na corte e províncias, os diretores ou reitores de institutos, colégios ou outros estabelecimentos públicos de instrução, e os respectivos professores, os professores públicos de instrução primária por título de nomeação efetiva ou vitalícia.

X – os habilitados com diplomas científicos ou literários de qualquer faculdade, academia, escola ou instituto nacional ou estrangeiro, legalmente reconhecidos.

Será título comprobatório o próprio diploma ou documento autêntico que o supra.

XI – os que desde mais de um ano antes do alistamento dirigem casas de educação ou ensino, frequentadas por 20 ou mais alunos, ou lecionarem nas mesmas casas.

Servirá de prova – certidão passada pelo inspetor ou diretor da instrução pública na corte ou nas províncias.

XII – os juízes de paz e os vereadores efetivos do quatriênio de 1877-1881 e do seguinte, e os cidadãos qualificados jurados na revisão feita no ano de 1879.

Art. 5º O cidadão, que não puder provar a renda legal por algum dos meios determinados nos artigos precedentes, será admitido a fazê-lo:

I – pelo valor locativo do prédio em que houver residido desde um ano antes, pelo menos, com economia própria, sendo o valor locativo anual, por ele pago, de 400$000 na cidade do Rio de Janeiro, de 300$000 nas da Baía, Recife, S. Luís do Maranhão, Belém do Pará, Niterói, S. Paulo e Porto Alegre, de 200$000 nas demais cidades, e de 100$000 nas vilas e outras povoações.

II – pelo valor locativo anual de 200$000, pelo menos, de terrenos de lavoura ou de criação, ou de quaisquer outros estabelecimentos agrícolas ou rurais, que o cidadão haja tomado por arrendamento desde um ano antes.

§ 1º A prova será dada em processo sumário perante o juiz de direito da comarca; e, nas que tiverem mais de um juiz de direito, perante qualquer deles, e será a seguinte:

I – quanto aos prédios sujeitos ao imposto predial ou décima urbana – certidão de repartição fiscal, de que conste estarem averbados com o referido valor locativo anual.

II – quanto aos prédios não sujeitos ao dito imposto ou décima – contrato de arrendamento ou aluguel, celebrado por escritura pública com a data de um ano antes, pelo menos, ou por escrito particular lançado com igual antecedência em livro de notas, havendo expressa declaração do preço do arrendamento ou aluguel; e, em falta destes documentos, o título legítimo ou sentença passada em julgado, que prove ter o último dono do prédio. adquirido a propriedade ou posse deste por valor sobre o qual, à razão de 6%, se compute a renda anual, na importância declarada no nº 1 deste artigo.

III – quanto aos terrenos de lavoura ou criação, ou outros estabelecimentos agrícolas ou rurais contrato de arrendamento por escritura pública com a data de um ano antes, pelo menos, havendo expressa declaração do preço.

IV – as provas que ficam designadas se adicionará sempre o recibo do proprietário do prédio, terreno ou estabelecimento, com data não anterior a um mês, provando estar pago até então o preço do arrendamento ou aluguel.

§ 2º O juiz de direito julgará, à vista das provas estabelecidas no parágrafo antecedente, por sentença proferida no prazo de 15 dias, ouvindo o promotor público, que responderá dentro de cinco dias.

Nenhum processo compreenderá mais de um cidadão, e nele não terá lugar pagamento de selo, nem de custas, exceto as dos escrivães, que serão cobradas pela metade.

§ 3º A sentença do juiz de direito será fundamentada, e dela haverá recurso voluntário para a relação do distrito, interposto dentro do prazo de 10 dias pelo próprio interessado ou por seu procurador especial, no caso de exclusão; e por qualquer eleitor da paróquia ou distrito, no casa de admissão.

§ 4º As certidões e outros documentos exigidos para o alistamento dos eleitores são isentos de selo e de quaisquer outros direitos.

§ 5º Em caso de falta ou impedimento, o juiz de direito será substituído:

Nas comarcas que tiverem um só juiz de direito: 19, pelo juiz municipal efetivo da sede da comarca; 2º, pelos juízes municipais efetivos dos outros termos da mesma comarca, que forem mais vizinhos.

Nas comarcas que tiverem mais de um juiz de direito: 1º, pelos outros juízes de direito, conforme a regra geral de sua substituição; 2º, pelos juízes substitutos formados, de conformidade com a mesma regra.

Se todos eles faltarem, ou acharem-se impedidos, o processo será feito perante o juiz de direito da comarca mais vizinha.

DO ALISTAMENTO ELEITORAL

Art. 6º O alistamento dos eleitores será preparado, em cada termo, pelo respectivo juiz municipal, e definitivamente organizado por comarcas pelos juízes de direito destas.

§ 1º Na corte o ministro do império, e nas províncias os presidentes, marcarão dia para começo dos trabalhos do primeiro alistamento que se fizer em virtude desta lei.

§ 2º Nas comarcas que tiverem mais de um juiz de direito, tanto o preparo como a organização definitiva do alistamento serão feitos pelos juízes de direito, cada um no respectivo distrito criminal, competindo ao do 1º o registro do alistamento geral dos eleitores de toda a comarca, pelo modo estabelecido nos §§ 8 a 11 deste artigo.

Para este fim ser-lhe-ão remetidos pelos outros juízes os alistamentos parciais que tiverem organizado.

§ 3º Em caso de falta ou impedimento, o juiz de direito será substituído: 1º, pelo juiz municipal efetivo da sede da comarca; 2º, pelos juízes municipais efetivos dos outros termos da mesma comarca, que forem mais vizinhos.

Nas comarcas que tiverem mais de um juiz de direito: 1º, pelos outros juízes de direito, conforme a regra geral de sua substituição; 2º, pelos juízes substitutos formados, de conformidade com a mesma regra.

Se todos eles faltarem ou acharem-se impedidos, o alistamento dos eleitores será organizado pelo juiz de direito da comarca mais vizinha.

§ 4º Nenhum cidadão será incluído no alistamento dos eleitores sem o ter requerido por escrito e com assinatura sua ou de especial procurador, provando o seu direito com os documentos exigidos nesta lei.

Em cada requerimento não poderá figurar mais que um cidadão.

O juiz de direito e os juízes municipais serão, porém, incluídos *ex officio* no alistamento da paróquia de seu domicílio.

§ 5º Só no alistamento da paróquia em que tiver domicílio poderá ser incluído o cidadão que for reconhecido eleitor.

§ 6º Os requerimentos de que trata o § 4º serão entregues aos juízes municipais no prazo de 30 dias, contados da data do edital em que estes deverão convidar para tal fim os cidadãos dos seus municípios.

Desses requerimentos e dos documentos que os acompanharem, ou forem posteriormente apresentados, darão recibos os juízes municipais.

§ 7º Estes mesmos juízes, no prazo de 10 dias, exigirão, por despachos lançados naqueles requerimentos, e que serão publicados por edital, a apresentação dos documentos legais que não tiverem sido juntos, sendo concedido para essa apresentação o prazo de 20 dias.

§ 8º Findo este último prazo, os juízes municipais enviarão aos juízes de direito da comarca, dentro de 20 dias, todos os requerimentos recebidos e respectivos documentos, acompanhados de duas relações, que organizarão por municípios, paróquias e distritos de paz, sendo colocados os nomes por ordem alfabética em cada quarteirão.

Em uma destas relações se conterão os nomes dos cidadãos que houverem exibido todos os documentos legais, em devida forma, e na outra se mencionarão os nomes daqueles cujos requerimentos não se acharem completamente instruídos, ou forem acompanhados de documentos defeituosos, declarando-se as faltas ou defeitos. Em ambas as relações farão os juízes municipais as observações que lhes parecerem convenientes para esclarecimento dos juízes de direito.

§ 9º Os juízes de direito, dentro do prazo de 45 dias, contados do que tiverem recebido os requerimentos preparados pelos juízes municipais e as respectivas relações, julgarão provado ou não o direito de cada cidadão de ser reconhecido eleitor, por despachos fundamentados, proferidos nos próprios requerimentos; e, de conformidade com estes despachos, organizarão o alistamento geral e definitivo dos eleitores por comarcas, municípios, paróquias, distritos de paz e quarteirões, podendo para esse fim exigir de quaisquer autoridades ou empregados públicos as informações de que necessitarem.

Nos 10 primeiros dias do dito prazo será permitido aos cidadãos apresentar aos juízes de direito, para serem juntos aos seus requerimentos, os documentos exigidos pelos juízes municipais, ou quaisquer outros que melhor provem o seu direito, quando não tenham podido fazê-lo perante estes em tempo próprio, devendo ser informados pelos respectivos juízes municipais os requerimentos que acompanharem esses documentos.

§ 10. No prazo de 20 dias em seguimento do estabelecido no parágrafo antecedente, os juízes de direito farão extrair cópias do alistamento geral da comarca, das quais remeterão – uma ao ministro do império na corte, ou nas províncias ao presidente, e outra ou outras ao tabelião ou tabeliães a quem competir fazer o registro do mesmo alistamento. Além destas, farão também extrair cópias parciais do alistamento, contendo cada uma o relativo a cada município da comarca, as quais remeterão aos respectivos juízes municipais, que as publicarão por edital logo que as receberem, e as farão registrar pelo tabelião ou tabeliães do município, quando este não for o cabeça da comarca.

Em falta absoluta de tabelião, será feito este serviço pelo escrivão ou escrivães de paz, que o juiz competente designar.

§ 11. Se houver mais de um tabelião na cabeça da comarca ou no município, o juiz de direito, ou o juiz municipal, poderá mandar fazer o registro por dois ou mais, quando julgar conveniente esta divisão do trabalho à vista do número das paróquias ou dos distritos de paz, designando quais os municípios, paróquias ou distritos de paz que ficarão a cargo de cada um.

§ 12. O registro será feito em livro fornecido pela respectiva câmara municipal, aberto e encerrado pelo juiz de direito ou pelo juiz municipal, os quais também numerarão e rubricarão as folhas do mesmo livro.

§ 13. O registro ficará concluído no prazo de 40 dias, contados do dia em que o respectivo tabelião houver recebido a cópia do alistamento. Esta cópia será devolvida ao juiz competente com declaração da data do registro.

O trabalho do registro terá preferência a qualquer outro.

§ 14. Os títulos de eleitor, extraídos de livros de talões impressos, serão assinados pelos juízes de direito, que tiverem feito o alistamento. Estes títulos conterão, além da indicação da província, comarca, município, paróquia, distrito de paz e quarteirão,

o nome, idade, filiação, estado, profissão, domicílio e renda do eleitor, salvas as exceções do art. 49, a circunstância de saber ou não ler e escrever, e o número e data do alistamento.

Os títulos serão extraídos e remetidos aos juízes municipais dentro do prazo de 30 dias, contados do dia em que se tiver concluído o alistamento geral.

Quarenta e oito horas depois de terem recebido os títulos, os juízes municipais convidarão por edital os eleitores, compreendidos nos alistamentos dos respectivos municípios, para os irem receber, dentro de 40 dias, nos lugares que para este fim designarem, desde as 10 horas da manhã até às 4 da tarde.

Nas comarcas especiais a entrega dos títulos será feita pelos juízes de direito, que tiverem organizado o alistamento.

§ 15. Os títulos serão entregues aos próprios eleitores, os quais os assinarão à margem perante o juiz municipal ou juiz de direito; e em livro especial passarão recibo com sua assinatura, sendo admitido a assinar pelo eleitor, que não souber ou não puder escrever, outro por ele indicado.

§ 16. Os títulos dos eleitores, que os não tiverem procurado dentro do prazo designado para sua entrega, serão remetidos pelo juiz competente ao tabelião que houver feito o registro do respectivo alistamento, o qual os conservará sob sua guarda, a fim de entregá-los quando forem solicitados pelos próprios eleitores, satisfeita por estes a exigência do parágrafo antecedente, sendo assinados o título e. recibo deste perante o mesmo tabelião.

§ 17. Quando o juiz municipal ou juiz de direito recusar ou demorar por qualquer motivo a entrega do título, poderá o próprio eleitor, por simples requerimento, recorrer do juiz municipal para o juiz de direito, e deste para o ministro do império na corte, ou nas províncias para os presidentes destas.

Nestes casos o juiz de direito, ou o ministro do império na corte, e os presidentes nas províncias, mandarão por despacho, dentro de 24 horas, que o juiz recorrido responda, o que este deverá fazer dentro de igual prazo, contado da hora em que houver recebido o requerimento, e que será certificada pelo agente do correio ou pelo oficial de justiça encarregado da entrega.

O recurso será decidido dentro do prazo de cinco dias, contados do recebimento da resposta do juiz recorrido, ou da data em que deveria ter sido dada.

No caso de recusa ou demora na entrega do título pelo tabelião que o tiver sob sua guarda, haverá recurso, pelo modo acima estabelecido, para o juiz de direito, na cabeça da comarca, e fora desta, para o respectivo juiz municipal.

§ 18. No caso de perda de título poderá o eleitor requerer ao competente juiz de direito novo título, à vista de justificação daquela perda com citação do promotor público, e a certidão do seu alistamento.

O despacho será proferido no prazo de 48 horas; e, se for negativo, haverá recurso para o ministro do império na corte, ou nas províncias para os presidentes destas.

No novo título e no respectivo talão se fará declaração da circunstância de ser segunda via e do motivo pelo qual foi passado.

Do mesmo modo se procederá quando se passar novo título, no caso de verificar-se erro no primeiro.

Art. 7º Para o primeiro alistamento que se fizer, em virtude desta lei, ficam reduzidos a quatro meses os prazos de que se trata no art. 3º, § 1º, nº II, § 2º, ns. I e IV, e §§ 4º e 5º; art. 4º, nº XI; e art. 5º, ns. I e II, e § 1º, ns. II e III relativamente às provas de renda.

Art. 8º No primeiro dia útil do mês de setembro de 1882, e de então em diante todos os anos em igual dia, se procederá à revisão do alistamento geral dos eleitores, em todo o Império, somente para os seguintes fins:

I – de serem eliminados os eleitores que tiverem falecido ou mudado de domicílio para fora da comarca, os falidos não reabilitados, os que estiverem interditos da administração de seus bens, e os que, nos termos dos arts. 7º e 8º da Constituição, houverem perdido os direitos de cidadão brasileiro ou não estiverem no gozo de seus direitos políticos.

II – de serem incluídos no dito alistamento os cidadãos que requererem e provarem ter adquirido as qualidades de eleitor de conformidade com esta lei, e souberem ler e escrever.

§ 1º A prova de haver o cidadão atingido a idade legal será feita por meio da competente certidão; e a de saber ler e escrever, pela letra e assinatura do cidadão que requerer a sua inclusão no alistamento, uma vez que a letra e firma estejam reconhecidas por tabelião no requerimento que para este fim dirigir.

§ 2º Para que se considere o cidadão domiciliado na paróquia, exige-se que nela resida um ano antes da revisão do alistamento geral dos eleitores, salva a disposição do § 4º.

§ 3º O eleitor eliminado do alistamento de uma comarca, por ter mudado para outra seu domicílio, será incluído no alistamento desta, bastando para este fim que perante o juiz de direito da última comarca prove o novo domicílio e exiba seu título de eleitor com a declaração da mudança, nele posta pelo juiz de direito respectivo, ou, em falta deste título, certidão da sua eliminação, por aquele motivo, do alistamento em que se achava o seu nome.

§ 4º Se a mudança de domicílio for para paróquia, distrito de paz ou seção compreendidos na mesma comarca, o juiz de direito desta, requerendo o eleitor, fará no alistamento as necessárias declarações.

§ 5º A eliminação do eleitor terá lugar somente nos seguintes casos: de morte, à vista de certidão de óbito; de mudança do domicílio para fora da comarca, em virtude do requerimento do próprio eleitor ou de informações da competente autoridade, precedendo anúncio por edital afixado com antecedência de 30 dias em lugar público da sede da comarca e na paróquia, distrito de paz ou seção de sua residência, ou de certidão autêntica de estar o eleitor alistado em outra paróquia de comarca diversa, onde tenha estabelecido novo domicílio, sendo apresentada esta certidão por meio de requerimento assinado por pessoa competente nos termos do § 7º; e no de perda dos direitos de cidadão brasileiro ou suspensão do exercício dos direitos políticos, de falência ou interdição, da gerência de seus bens, à vista das provas exigidas no parágrafo 22 do art. 19 do Decreto Legislativo nº 2.675 de 20 de outubro de 1875.

§ 6º Nos trabalhos das revisões dos alistamentos serão observadas as disposições desta lei relativas ao processo estabelecido para o primeiro alistamento geral, reduzidos, porém, a 10 dias os prazos dos §§ 7º e 8º, a 30 o do § 9º, a 10 o do § 10, e a 30 os dos §§ 13 e 14, todos do art. 6º.

§ 7º A eliminação do eleitor, em qualquer dos casos no nº I deste artigo, será requerida pelo promotor público ou pelo seu adjunto, ou por três eleitores da respectiva paróquia, por meio de petição documentada nos termos do § 3º.

Os documentos serão fornecidos gratuitamente pela repartição ou pelo funcionário público competente.

§ 8º As eliminações, inclusões e alterações que se fizerem nos alistamentos, quando se proceder à sua revisão, serão publicadas, com a declaração dos motivos, por editais afixados nas portas das matrizes e capelas, ou em outros lugares públicos.

§ 9º Concluídos os trabalhos das revisões e extraídas as necessárias cópias, o juiz de direito passará os títulos de eleitor que competirem aos novos alistados, seguindo-se para sua expedição e entrega as disposições dos §§ 14 e 16 do art. 6º desta lei.

§ 10. No caso de dissolução da Câmara dos Deputados, servirá para a eleição o alistamento ultimamente revisto, não se procedendo à nova revisão entre a dissolução e a eleição que se fizer em consequência dela.

Art. 9º As decisões dos juízes de direito sobre a inclusão dos cidadãos no alistamento dos eleitores, ou a sua exclusão deste, serão definitivas.

Delas, porém, terão recurso para a relação do distrito, sem efeito suspensivo: 1º, os cidadãos não incluídos e os excluídos, requerendo cada um de per si; 2º, qualquer eleitor da comarca, no caso de inclusão indevida de outro, referindo-se cada recurso a um só indivíduo.

Estes recursos serão interpostos no prazo de 30 dias, quanto às inclusões, e em todo o tempo, quanto às exclusões.

§ 1º Interpondo estes recursos, os recorrentes alegarão as razões, e juntarão os documentos que entenderem ser a bem de seu direito.

No prazo de 10 dias, contados do recebimento dos recursos, os juízes de direito reformarão ou confirmarão as suas decisões; e, no último caso, o recorrente fará seguir o processo para a relação, sem acrescentar razões nem juntar novos documentos.

§ 2º Os recursos interpostos para a relação de decisões proferidas sobre alistamento de eleitores serão julgados, no prazo de 30 dias, por todos os seus membros presentes.

§ 3º Não é admissível suspeição de juízes no julgamento de recursos, salvos somente os casos do art. 61 do Cód. do Proc. Crim., nem se interromperão os prazos por motivos de férias judiciais.

§ 4º Serão observadas as disposições do Decr. Legislativo nº 2.675 de 20 de outubro de. 1875 e das respectivas instruções de 12 de janeiro de 1876, sobre os recursos, na parte não alterada por esta lei.

DOS ELEGÍVEIS

Art. 10. É elegível para os cargos de senador, deputado à assembleia geral, membro de assembleia legislativa provincial, vereador e juiz de paz, todo cidadão que for eleitor nos termos do art. 29 desta lei, não se achando pronunciado em processo criminal, e salvas as disposições especiais que se seguem:

§ 1º Requer-se:

Para senador: a idade de 40 anos para cima e a renda anual de 1:600$000 por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego;

Para deputado à assembleia geral: a renda anual de 800$000 por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego;

Para membro de assembleia legislativa provincial: o domicílio na província por mais de dois anos;

Para vereador e juiz de paz: o domicilio no município e distrito por mais de dois anos.

§ 2º Os cidadãos naturalizados não são, porém, elegíveis para o cargo de deputado à assembleia geral sem terem seis anos de residência no Império, depois da naturalização.

DAS INCOMPATIBILIDADES

Art. 11. Não podem ser votados para senador, deputado à assembleia geral ou membro de assembleia legislativa provincial:

I – em todo o Império:

Os diretores gerais do tesouro nacional e os diretores das secretarias de Estado.

II – na corte e nas províncias em que exercerem autoridade ou jurisdição:

Os presidentes de província;

Os bispos em suas dioceses;

Os comandantes de armas;

Os generais em chefe de terra e mar;

Os chefes de estações navais;

Os capitães de porto;

Os inspetores ou diretores de arsenais;

Os inspetores de corpos do exército;

Os comandantes de corpos militares e de polícia;

Os secretários de governo provincial, e os secretários de polícia da corte e províncias;

Os inspetores de tesourarias de fazenda, gerais ou provinciais, e os chefes de outras repartições de arrecadação;

O diretor geral e os administradores dos correios;

Os inspetores ou diretores de instrução pública, e os lentes e diretores de faculdade ou outros estabelecimentos de instrução superior;

Os inspetores das alfândegas;

Os desembargadores;

Os juízes de direito;

Os juízes municipais, de órfãos, e os juízes substitutos;
Os chefes de polícia;
Os promotores públicos;
Os curadores gerais de órfãos;
Os desembargadores de relações eclesiásticas;
Os vigários capitulares;
Os governadores de bispado;
Os vigários gerais, provisores e vigários forâneos;
Os procuradores fiscais, e os dos feitos da fazenda e seus ajudantes.

III – nos distritos em que exercerem autoridade ou jurisdição:
Os delegados e subdelegados de polícia.

§ 1º A incompatibilidade eleitoral prevalece:

I – para os referidos funcionários e seus substitutos legais, que tiverem no exercício dos respectivos empregos dentro de seis meses anteriores à eleição.

II – para os substitutos que exercerem os empregos dentro dos seis meses, bem como para os que os precederem na ordem da substituição, e deviam ou podiam assumir o exercício.

III – para os funcionários efetivos, para os substitutos dos juízes de direito, nas comarcas especiais, e para os suplentes dos juízes municipais, desde a data da aceitação do emprego ou função pública até seis meses depois de o terem deixado, em virtude de remoção, acesso, renúncia ou demissão.

§ 2º Também não poderão ser votados para senador, deputado à assembleia geral ou membro de assembleia legislativa provincial: os diretores de estradas de ferro pertencentes ao Estado, os diretores e engenheiros chefes de obras públicas, empresários, contratadores e seus prepostos, arrematantes ou interessados em arrematação de taxas ou rendimentos de qualquer natureza, obras ou fornecimentos públicos, ou companhias que recebam subvenções, garantia ou fiança de juros, ou qualquer auxílio, do qual possam auferir lucro pecuniário da fazenda geral, provincial ou das municipalidades, naquelas províncias onde exercerem os ditos cargos, ou os respectivos contratos e arrematações tenham execução, e durante o tempo deles.

A palavra "interessados" não compreende os acionistas.

Art. 12. O funcionário público de qualquer classe que perceber pelos cofres gerais, provinciais ou municipais, vencimentos

ou porcentagens, ou tiver direito a custas por atos de ofício de justiça, se aceitar o lugar de deputado à assembleia geral ou de membro de assembleia legislativa provincial, não poderá, durante todo o período da legislatura, exercer o emprego ou cargo público remunerado que tiver, nem perceber vencimentos ou outras vantagens que dele provenham, nem contar antiguidade para aposentação ou jubilação, nem obter remoção ou acesso em sua carreira salvo o que lhe competir por antiguidade.

§ 1º Os juízes de direito ficarão avulsos durante o período da legislatura, e, finda esta, voltarão para as comarcas em que se achavam, se estiverem vagas, ou irão servir em comarcas equivalentes, que o governo lhes designará.

§ 2º A aceitação do lugar de deputado ou de membro da assembleia legislativa provincial importará para os juízes substitutos nas comarcas especiais, e para os juízes municipais e de órfãos a renúncia destes cargos.

§ 3º O funcionário público compreendido na disposição deste artigo, que aceitar o lugar de senador, será aposentado ou jubilado com o vencimento correspondente ao tempo de exercício que tiver, na forma da lei.

§ 4º Das disposições deste artigo excetuam-se:

I – os ministros e secretários de Estado;

II – os conselheiros de Estado;

III – os bispos;

IV – os embaixadores e os enviados extraordinários em missão especial;

V – os presidentes de província;

VI – os oficiais militares de terra e mar, quanto à antiguidade, e, nos intervalos das sessões, quanto ao soldo.

Art. 13. Os ministros e secretários de estado não poderão ser votados para senador enquanto exercerem o cargo e até seis meses depois, salvo na província de seu nascimento e domicílio.

Art. 14. Não poderão os senadores, e, durante a legislatura e seis meses depois, os deputados à assembleia geral, salva a disposição do art. 34 da Constituição, nem os membros das assembleias legislativas provinciais, aceitar do governo geral ou provincial comissões ou empregos remunerados, exceto os de conselheiro de estado, presidente de província, embaixador ou enviado extraordinário em missão especial, bispo e comandante de força de terra e mar.

Não se compreendem nesta disposição as nomeações por acesso de antiguidade para emprego civil ou posto militar de terra ou mar.

Não poderão também os senadores, os deputados à assembleia geral e os membros das assembleias legislativas provinciais obter a concessão, aquisição ou gozo de privilégios, contratos, arrematações de renda, obras e fornecimentos, públicos, embora a título de simples interessados.

Esta disposição não compreende os privilégios de invenção.

DA ELEIÇÃO GERAL

Art. 15. As eleições de senadores, deputados à assembleia geral, membros das assembleias legislativas provinciais, vereadores e juízes de paz, continuarão a fazer-se nos dias e pelo modo determinados na legislação vigente, com as alterações seguintes:

§ 1º A eleição começará e terminará no mesmo dia.

§ 2º São dispensadas as cerimônias religiosas e a leitura das leis e regulamentos, que deviam preceder aos trabalhos eleitorais.

§ 3º Fica proibida a presença ou intervenção de força pública durante o processo eleitoral.

§ 4º O lugar, onde deverá funcionar a mesa da assembleia eleitoral, será separado, por uma divisão, do recinto destinado à reunião da mesma assembleia, de modo que não se impossibilite aos eleitores a inspeção e fiscalização dos trabalhos.

Dentro daquele espaço só poderão entrar os eleitores à medida que forem chamados para votar.

§ 5º Compete ao presidente da mesa regular a polícia da assembleia eleitoral, chamando à ordem os que dela se desviarem, fazendo sair os que não forem eleitores ou injuriarem os membros da mesa ou a qualquer eleitor, mandando lavrar neste caso auto de desobediência e remetendo-o à autoridade competente.

No caso, porém, de ofensa física contra qualquer dos mesários ou eleitores, o presidente poderá prender o ofensor, remetendo-o ao juiz competente para ulterior procedimento.

§ 6º As eleições se farão por paróquias, ou, nas que contiverem número de eleitores superior a 250, por distritos de paz, ou, finalmente, por seções de paróquia ou de distrito, quando a paróquia, formando um só distrito, contiver número de eleitores excedente ao designado. Cada seção deverá conter 100 eleitores pelo menos.

O governo, na corte, e os presidentes, nas províncias, designarão com a precisa antecedência os edifícios em que deverão fazer-se as eleições. Só em falta absoluta de outros edifícios poderão ser designados para esse fim os templos religiosos.

§ 7º Em cada paróquia, distrito de paz ou seção, se organizará uma mesa para o recebimento, apuração dos votos e mais trabalhos da eleição.

Esta mesa se comporá:

I – nas paróquias ou distritos de paz: do juiz de paz mais votado da sede da paróquia ou do distrito de paz, como presidente, nos termos dos arts. 29 e 39 da Lei nº 387 de 19 de agosto de 1846, e de quatro membros, que serão: os dois juízes de paz que àquele se seguirem em votos, e os dois cidadãos imediatos em votos ao 4º juiz de paz.

Em caso de ausência, falta ou impossibilidade do juiz de paz mais votado, exercerá as funções de presidente da mesa o que se lhe seguir em votos até ao 4º.

Quando por ausência, falta ou impossibilidade não comparecer o 2º ou o 3º juiz de paz, que devem ser membros da mesa, será convidado o 4º; e, se destes três juízes de paz só comparecer um ou nenhum se apresentar, o presidente da mesa convidará, para suprir as faltas, um ou dois eleitores dentre os presentes.

Se deixarem de comparecer os dois cidadãos imediatos em votos aos juízes de paz, que devem também compor a mesa, ou algum deles, serão convocados um ou dois que àqueles se seguirem em votos, até ao 4º, sendo a falta destes últimos preenchida por eleitores dentre os presentes, designados, no caso de faltarem ambos, pelo presidente, e no caso de comparecer um, pelo imediato que tiver comparecido.

Esta mesa será constituída na véspera do dia designado para a eleição, dia em que também se reunirá a de que trata o número seguinte, lavrando o escrivão de paz, em ato contínuo, no livro que tiver de servir para a eleição, a ata especial de sua formação ou instalação, a qual será assinada pelo presidente e demais membros da mesa constituída.

II – Nas seções da paróquia que contiver um só distrito de paz ou nas dos distritos de paz: de um presidente e de quatro membros, os quais serão nomeados: o presidente e dois destes membros

pelos juízes de paz da sede da paróquia ou do distrito; e os outros dois pelos imediatos dos mesmos juízes de paz.

Estas nomeações serão feitas dentre os eleitores da seção respectiva três dias antes do marcado para a eleição, no edifício designado para a da paróquia ou distrito, havendo convocação dos referidos juízes e de seus quatro imediatos com a antecedência de 15 dias.

Basta o comparecimento de um dos juízes de paz e de um dos imediatos convocados para se proceder à mesma nomeação.

Concluído este ato, o escrivão de paz lavrará, no livro que tiver de servir para a eleição na respectiva seção, a ata especial da nomeação da mesa.

Esta ata será assinada pelos juízes de paz e seus imediatos, que houverem comparecido.

§ 8º Quando, no caso do § 6º, se dividir em seções alguma paróquia ou distrito, a mesa da seção onde estiver a sede da paróquia será organizada pelo modo estabelecido no § 7º, nº I.

Quando o distrito dividido não for o da sede da paróquia, será também organizada do mesmo modo a mesa naquela das seções do distrito que contiver maior número de eleitores.

Será aplicável somente às demais seções a regra estabelecida no nº II, § 7º.

§ 9º Os juízes de paz deverão concorrer para formar as mesas eleitorais, quer estejam ou não em exercício, estejam embora suspensos por ato do governo, ou por pronúncia em crime de responsabilidade. Esta disposição é extensiva aos quatro imediatos aos mesmos juízes, na parte que lhes for aplicável.

§ 10. Os presidentes e mais membros, que têm de compor as mesas eleitorais, são obrigados a participar por escrito, até às duas horas da tarde da véspera do dia da eleição, o impedimento que tiverem, sob a pena do art. 2º, § 14.

Só poderão ser substituídos depois de recebida esta participação, ou depois das duas horas da tarde, no caso de não ser ela feita.

§ 11. Os presidentes ou membros das mesas eleitorais, em caso de falta ou impedimento durante os trabalhos da eleição, serão substituídos pelo modo seguinte:

Nas mesas eleitorais de paróquia, distrito ou seção, organizadas pela forma estabelecida no nº I do § 7º: 1º, o presidente, pelo juiz de paz que se lhe seguir em votos, ainda que seja membro da

mesa, e, no caso de não haver juiz de paz desimpedido, pelo eleitor que os membros presentes nomearem, decidindo a sorte em caso de empate; 2º, os membros da mesa, pelo modo determinado na 2ª e na 3ª parte do nº I citado.

Nas mesas das seções, de que trata a parte final do § 8º: 1º, o presidente, pelo eleitor que os membros presentes nomearem, decidindo a sorte em caso de empate; 2º, qualquer dos dois membros que os juízes de paz houverem nomeado, pelo eleitor ou eleitores que o presidente convidar; 3º, qualquer dos dois membros que os imediatos dos juízes de paz tiverem nomeado, pelo eleitor que o outro membro presente designar, e, faltando ambos os ditos membros pelos eleitores que o presidente convidar.

§ 12. Não será válida qualquer eleição feita perante mesa que não for organizada pela forma estabelecida nos parágrafos anteriores.

§ 13. Quando na véspera, ou, não sendo possível, no dia da eleição até à hora marcada para o começo dos trabalhos, não se puder instalar a mesa eleitoral, não haverá eleição na paróquia, distrito ou seção.

§ 14. Deixará também de haver eleição na paróquia, distrito ou seção onde por qualquer motivo não puder ser feita no dia próprio.

§ 15. No dia e no edifício designados para a eleição começarão os trabalhos desta às 9 horas da manhã.

Reunida a mesa, que deve ser instalada na véspera, se procederá ao recebimento das cédulas dos eleitores pelo modo estabelecido para a eleição primária na legislação vigente.

§ 16. Cada candidato à eleição de que se tratar, até ao número de três, poderá apresentar um eleitor para o fim de fiscalizar os trabalhos em cada uma das assembleias eleitorais do distrito. Na ausência do candidato, a apresentação poderá ser feita por qualquer eleitor.

Havendo, porém, mais de três candidatos, terão preferência os fiscais daqueles que apresentarem maior número de assinaturas de eleitores, declarando que adotam a sua candidatura.

A apresentação destes fiscais será feita por escrito aos presidentes das mesas eleitorais, quando estas se instalarem.

Os fiscais terão assento nas mesas eleitorais, e assinarão as atas com os respectivos membros, mas não terão voto deliberativo nas questões que se suscitarem acerca do processo da eleição.

O não comparecimento, dos fiscais, ou a sua recusa de assinatura nas atas, não trará interrupção dos trabalhos, nem os anulará.

§ 17. Haverá uma só chamada dos eleitores.

Se, depois de findar esta chamada, mas antes da abertura da urna que contiver as cédulas, algum eleitor, que, não tendo acudido à mesma chamada, requerer ser admitido a votar, será recebida a sua cédula.

§ 18. Nenhum eleitor será admitido a votar sem apresentar o seu título, nem poderá ser recusado o voto do que exibir o dito título, não competindo à mesa entrar no conhecimento da identidade de pessoa do eleitor em qualquer destes casos.

Se, porém, a mesa reconhecer que é falso o título apresentado ou que pertence a eleitor, cuja ausência ou falecimento seja notório, ou se houver reclamação de outro eleitor que declare pertencer-lhe o título, apresentando certidão de seu alistamento passada pelo competente tabelião, a mesa tomará em separado o voto do portador do título, e assim também o do reclamante, se exibir novo título expedido nos termos do art. 6º, § 18 desta lei, a fim de ser examinada a questão em juízo competente, à vista do título que ficará em poder da mesa para ser remetido ao mesmo juízo para os devidos efeitos, com quaisquer outros documentos que forem apresentados.

§ 19. O voto será escrito em papel branco ou anilado, não devendo ser transparente, nem ter marca, sinal ou numeração. A cédula será fechada de todos os lados, tendo rótulo conforme a eleição a que se proceder.

As cédulas que contiverem sinais exteriores ou interiores, ou forem escritas em papel de outras cores ou transparente, serão apuradas em separado e remetidas ao poder verificador competente com as respectivas atas.

Depois de lançar na urna sua cédula, o eleitor assinará o seu nome em um livro para esse fim destinado e fornecido pela câmara municipal, o qual será aberto e encerrado pelo respectivo presidente ou pelo vereador por ele designado, que também numerará e rubricará todas as folhas do mesmo livro.

Quando o eleitor não souber ou não puder assinar o seu nome, assinará em seu lugar outro por ele indicado, e convidado para este fim pelo presidente da mesa.

Finda a votação, e em seguida à assinatura do último eleitor, a mesa lavrará e assinará um termo, no qual se declare o número dos eleitores inscritos no dito livro.

O mesmo livro será remetido à câmara municipal com os demais livros concernentes à eleição.

§ 20. Concluída a apuração dos votos, que se fará pelo modo estabelecido na legislação vigente, será lavrada e assinada pela mesa, e pelos eleitores que quiserem, a ata da eleição, na qual serão mencionados os nomes dos eleitores que não tiverem comparecido, os quais, por essa falta, não incorrerão na pena de multa.

A mesma ata será transcrita no livro de notas do tabelião ou do escrivão de paz, e assinada pela mesa e pelos eleitores que quiserem.

§ 21. É permitido a qualquer eleitor da paróquia, distrito ou seção, apresentar por escrito e com sua assinatura protesto relativo a atos do processo eleitoral, devendo este protesto, rubricado pela mesa e com o contraprotesto desta, se julgar conveniente fazê-lo, ser apensado à cópia da ata que, segundo a disposição do parágrafo seguinte, for remetida ao presidente do Senado, da Câmara dos Deputados, da assembleia legislativa provincial, ou à câmara municipal. Na ata se mencionará simplesmente a apresentação do protesto.

§ 22. A mesa fará extrair três cópias da referida ata e das assinaturas dos eleitores no livro de que trata o § 19, sendo as ditas cópias assinadas por ela e consertadas por tabelião ou escrivão de paz.

Destas cópias serão enviadas – uma ao ministro do império na corte, ou ao presidente nas províncias; outra ao presidente do Senado, da Câmara dos Deputados ou da assembleia legislativa provincial, conforme a eleição a que se proceder; e a terceira ao juiz de direito de que trata o art. 18, se a eleição for de deputado à assembleia geral ou de membro de assembleia legislativa provincial.

Na eleição de vereadores, a última das ditas cópias será enviada à câmara municipal respectiva.

Quando a eleição for para senador, será esta última cópia enviada à câmara municipal da corte, se a eleição a ela pertencer, e à província do Rio de Janeiro, e às câmaras das capitais das outras províncias, se a eleição a estas pertencer.

Acompanharão as referidas cópias as das atas da formação das respectivas mesas eleitorais.

DA ELEIÇÃO DE SENADORES

Art. 16. A eleição de senador continua a ser feita por província, mas sempre em lista tríplice, ainda quando tenham de ser preenchidos dois ou mais lugares: nesta hipótese proceder-se-á à

segunda eleição logo depois da escolha de senador em virtude da primeira, e assim por diante.

I – O governo, na corte e província do Rio de Janeiro, e os presidentes, nas outras províncias, designarão dia para a eleição, devendo proceder-se a esta dentro do prazo de três meses.

Este prazo será contado:

No caso de morte do senador, do dia em que na corte o governo, e nas províncias o presidente, tiver conhecimento certo da vaga, ou em que receberem comunicação desta feita ao governo pelo presidente do Senado, ou ao presidente da respectiva província pelo governo ou pelo presidente do Senado. Estas comunicações serão dirigidas pelo correio sob registro.

No caso de aumento do número de senadores, do dia da publicação da respectiva lei na corte ou na província a que se referir.

II – Cada eleitor votará em três nomes, constituindo a lista tríplice os três cidadãos que maior número de votos obtiverem.

§ 1º A apuração geral das autênticas das assembleias eleitorais e a formação da lista tríplice serão feitas pela câmara municipal da corte, quanto às eleições desta e da província do Rio de Janeiro, e pelas câmaras das capitais das outras províncias, quanto às eleições destas.

A estes atos se procederá dentro do prazo de 60 dias, contados do em que se houver feito a eleição.

I – Devem intervir nos referidos atos ainda os vereadores que se não acharem em exercício ou estiverem suspensos por ato do governo, ou por pronúncia em crime de responsabilidade.

II – Na apuração a câmara municipal se limitará a somar os votos mencionados nas diferentes autênticas, atendendo somente às das eleições feitas perante mesas organizadas pela forma determinada nos §§ 7º a 11 do art. 15.

III – Finda a dita apuração, se lavrará uma ata, na qual se mencionarão os nomes dos cidadãos e o número de votos que obtiveram para senador, desde o máximo até o mínimo; as ocorrências que se deram durante os trabalhos de apuração; e as representações que, por escrito e assinadas por qualquer cidadão elegível, sejam presentes à câmara municipal, relativas à mesma apuração.

IV – Desta ata, depois de devidamente assinada, a câmara municipal – remeterá uma cópia autêntica ao ministro e secretário de estado dos negócios do império acompanhando a lista tríplice,

assinada pela mesma câmara para ser presente ao Poder Moderador; outra cópia da mesma ata ao presidente do Senado; e outra ao presidente da respectiva província.

§ 2º Na verificação dos poderes a que proceder o Senado, nos termos do art. 21 da Constituição, se resultar a exclusão da lista tríplice do senador nomeado, far-se-á nova eleição em toda a província; no caso da exclusão recair em qualquer dos outros dois cidadãos contemplados na lista tríplice, será organizada pelo Senado nova lista e sujeita ao Poder Moderador.

I – Se o Senado reconhecer que algum ou alguns dos três cidadãos incluídos na lista tríplice se acham compreendidos em qualquer das incompatibilidades especificadas no art. 11, serão declarados nulos os votos que lhes tiverem sido dados; e o cidadão ou cidadãos que se seguirem completarão a lista tríplice.

II – Proceder-se-á também à nova eleição em toda a província, quando, antes da escolha do senador, falecer algum dos três cidadãos que compuserem a lista tríplice.

O mesmo se observará no caso de morte do senador nomeado, cujos poderes não tenham sido ainda verificados, ou quando alguns dos cidadãos incluídos na lista tríplice careçam de qualquer das condições de elegibilidade exigidas nos ns. I, II e IV do art. 45 da Constituição.

DA ELEIÇÃO DE DEPUTADOS À ASSEMBLEIA GERAL E MEMBROS DAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS PROVINCIAIS

Art. 17. As províncias serão divididas em tantos distritos eleitorais quantos forem os seus deputados à assembleia geral, atendendo-se quanto possível à igualdade de população entre os distritos de cada província, e respeitando-se a contiguidade do território e a integridade do município.

§ 1º O governo organizará e submeterá à aprovação do Poder Legislativo a divisão dos ditos distritos sobre as seguintes bases:

I – O município da corte compreenderá três distritos eleitorais e os das capitais da Baía e Pernambuco dois distritos, cada um.

II – Os distritos eleitorais de cada província serão designados por números ordinais, computada a população segundo a base do art. 2º do Decreto Legislativo nº 2.675 de 20 de outubro de 1875.

III – Para cabeça de cada distrito eleitoral será designado o lugar mais central e importante dele.

IV – Na divisão dos distritos eleitorais só serão contemplados as paróquias e municípios criados até 31 de dezembro de 1879.

Para todos os efeitos eleitorais até ao novo arrolamento da população geral do Império, subsistirão inalteráveis as circunscrições paroquiais e municipais contempladas na divisão dos distritos eleitorais feita em virtude desta lei, não obstante qualquer alteração resultante de criação, extinção ou subdivisão de paróquias e municípios.

§ 2º A divisão dos distritos eleitorais, feita de conformidade com o parágrafo precedente, será posta provisoriamente em execução até a definitiva aprovação do Poder Legislativo, não podendo o governo alterá-la depois de sua publicação.

§ 3º Cada distrito elegerá um deputado à assembleia geral e o número de membros da assembleia legislativa provincial marcado no art. 1º, § 16, do Decreto Legislativo nº 842 de 19 de setembro de 1855.

Quanto às províncias de Santa Catarina, Paraná, Espírito Santo e Amazonas, que têm de ser divididas em dois distritos, elegerá cada uma delas 22 membros, cabendo 11 por distrito.

Art. 18. O juiz de direito que exercer jurisdição na cidade ou vila designada pelo governo para cabeça do distrito eleitoral, ou em caso de falta, o seu substituto formado em direito, ou finalmente, na falta deste último, o juiz de direito da comarca mais vizinha, comporá com os presidentes das mesas eleitorais uma junta por ele presidida, a qual fará a apuração geral dos votos das diversas eleições do mesmo distrito para deputado à assembleia geral ou membros das assembleias legislativas provinciais.

A esta apuração se procederá pelas autênticas das atas daquelas eleições dentro do prazo de 20 dias, contados do em que elas se tiverem feito, precedendo anúncio por editais e aviso aos ditos presidentes com declaração do dia, hora ou lugar da reunião.

Para que a junta apuradora possa funcionar é necessária a presença, pelo menos, de quatro presidentes de assembleias eleitorais. Na falta destes, serão chamados pela ordem de sua votação os juízes de paz da paróquia ou do distrito, onde funcionar a junta. Se ainda estes não comparecerem, recorrer-se-á aos juízes de paz da paróquia ou do distrito mais vizinho.

Na apuração a junta se limitará a somar os votos mencionados nas diferentes autênticas, atendendo somente às das eleições feitas perante mesas organizadas pela forma determinada nos §§ 7º a 11

do art. 15, procedendo no mais como dispõe a legislação vigente. Os eleitores presentes, que quiserem, assinarão a ata da apuração.

§ 1º Na cidade, onde houver mais de um juiz de direito, será presidente da junta apuradora o mais antigo, tendo preferência o de mais idade quando for igual a antiguidade; e, segundo a mesma regra, serão substituídos uns pelos outros no caso de falta ou impedimento.

No município em que, nos termos do § 1º, nº I, do artigo antecedente, houver dois ou mais distritos eleitorais, seguir-se-á para a presidência de cada junta apuradora a regra acima estabelecida, correspondendo a antiguidade do juiz de direito ao número dos distritos eleitorais, de modo que o mais antigo sirva no 1º, o imediato no 2º, e assim por diante.

§ 2º Não se considerará eleito deputado à assembleia geral o cidadão que não reunir a maioria dos votos dos eleitores, que concorrerem à eleição.

Neste caso o presidente da junta expedirá os necessários avisos para se proceder à nova eleição vinte dias depois da apuração geral.

Na segunda eleição, para a qual servirão nas assembleias eleitorais as mesmas mesas da primeira, só poderão ser votados os dois cidadãos que nesta tiverem obtido maior número de votos, sendo suficiente para eleger o deputado a maioria dos votos que forem apurados.

§ 3º Na eleição dos membros das assembleias legislativas provinciais cada eleitor votará em um só nome.

Serão considerados eleitos os cidadãos que reunirem votação igual, pelo menos, ao quociente eleitoral, calculado sobre o número total dos eleitores que concorrerem à eleição. Se algum ou alguns dos cidadãos não reunirem aquela votação, proceder-se-á, quanto aos lugares não preenchidos, à nova eleição pela forma disposta no parágrafo antecedente, observando-se também, quanto ao número dos nomes sobre os quais deve recair a nova votação, a regra estabelecida no mesmo parágrafo.

Art. 19. Concluída definitivamente a eleição, e transcrita no livro de notas de um dos tabeliães do lugar a ata da apuração geral dos votos, a junta apuradora expedirá diplomas aos eleitos deputado à assembleia geral ou membros da assembleia legislativa provincial, remetendo as cópias autênticas da ata da apuração dos votos ao ministro do império, na corte, ao presidente, nas províncias, e à

Câmara dos Deputados ou à assembleia legislativa provincial, conforme for a eleição, ficando revogado o art. 90 da Lei nº 387 de 19 de agosto de 1846.

Art. 20. No caso de reconhecer a Câmara dos Deputados ou a assembleia legislativa provincial que um ou mais dos eleitos estão compreendidos em qualquer das incompatibilidades especificadas no art. 11, serão declarados nulos os votos que lhes tiverem sido dados, e proceder-se-á à nova eleição, na qual não poderão ser votados o cidadão ou cidadãos, cuja eleição tiver sido por esse motivo anulada.

Proceder-se-á também à nova eleição, se da anulação dos votos pela câmara ou assembleia, resultar a exclusão de algum dos que tiverem obtido o respectivo diploma.

Art. 21. No caso de vaga de deputado à assembleia geral ou de membro de assembleia geral ou de membro de assembleia legislativa provincial, que ocorrer durante a legislatura, proceder-se-á à nova eleição para o preenchimento do lugar, dentro do prazo de três meses, contados do dia em que, na corte o governo, e nas províncias o presidente, tiverem conhecimento certo da vaga ou em que receberem comunicação desta, feita pelo presidente da Câmara dos Deputados, no primeiro caso, ou pelo presidente da assembleia legislativa provincial, no segundo. Estas comunicações serão dirigidas pelo correio sob registro.

DA ELEIÇÃO DE VEREADORES E JUÍZES DE PAZ

Art. 22. Na eleição de vereadores cada eleitor votará em um só nome. As câmaras municipais continuarão a fazer a apuração geral dos votos do município.

Serão declarados vereadores os cidadãos que, até ao número dos que deverem compor a câmara do município, reunirem votação igual, pelo menos, ao quociente eleitoral, calculado sobre o número total dos eleitores que concorrerem à eleição. Se algum ou alguns dos cidadãos não reunirem aquela votação, proceder-se-á à nova eleição pelo modo determinado no § 3º do art. 18.

No processo desta eleição em todos os seus termos serão observadas as disposições da legislação vigente, com as alterações feitas nesta lei.

§ 1º Quando se tiver deixado de proceder à eleição em paróquias, distritos de paz ou seções, cujo número de eleitores exceder à metade dos de todo o município, ou quando nas eleições anuladas

houver concorrido maior número de eleitores do que nas julgadas válidas, ficarão sem efeito as das outras paróquias, distritos de paz e seções, e se procederá à nova eleição geral no município.

Em nenhum outro caso se fará nova eleição geral.

§ 2º Na corte, nas capitais das províncias e nas demais cidades, os vereadores só poderão ser reeleitos quatro anos depois de findar o quatriênio em que servirem.

§ 3º No caso de morte, escusa ou mudança de domicílio de algum vereador proceder-se-á à eleição para preenchimento da vaga.

§ 4º Quando, em razão de vagas ou de faltas de comparecimento, não puderem reunir-se vereadores em número necessário para celebrarem-se as sessões, serão chamados, para perfazerem a maioria dos membros da câmara, os precisos imediatos em votos aos vereadores. Se, no caso da última parte do § 3º do art. 18, se houver procedido a duas eleições para vereadores, aqueles imediatos serão os da primeira eleição.

Só poderão ser chamados, em tais casos, os imediatos em votos aos vereadores, até número igual ao dos vereadores de que a câmara se compuser.

§ 5º As câmaras municipais continuarão a compor-se do mesmo número de vereadores marcado na legislação vigente, com exceção das seguintes que terão: a do município da corte, 21 membros; as das capitais das províncias da Baía e Pernambuco, 17; as das capitais do Pará, Maranhão, Ceará, Rio de Janeiro, Minas Gerais, S. Paulo e S. Pedro do Rio Grande do Sul, 13; e as das capitais das demais províncias, 11.

Cada uma das mesmas câmaras terá um presidente e um vice-presidente, os quais serão eleitos anualmente, na 1ª sessão pelos vereadores dentre si.

§ 6º As câmaras não poderão funcionar sem a presença da maioria de seus membros.

Ao vereador que faltar à sessão, sem motivo justificado, será imposta a multa de 10$000 nas cidades e de 5$000 nas vilas.

Art. 23. A eleição dos juízes de paz continuará a fazer-se pelo modo determinado na legislação vigente, com as alterações feitas nesta lei.

A apuração dos votos será feita pela câmara municipal respectiva, quando a paróquia ou o distrito de paz estiver dividido em seções.

Art. 24. As funções de vereador e de juiz de paz são incompatíveis com as de empregos públicos retribuídos; e não podem ser acumuladas com as de senador, deputado à assembleia geral e membro de assembleia legislativa provincial, durante as respectivas sessões.

Art. 25. Feita a primeira eleição de deputados à assembleia geral pelo modo estabelecido nesta lei, proceder-se-á também à eleição das câmaras municipais e dos juízes de paz em todo o Império no primeiro dia útil do mês de julho, que se seguir, começando a correr o quatriênio no dia 7 de janeiro subsequente.

Art. 26. Quando alguma vila for elevada à categoria de cidade, a respectiva câmara municipal continuará a funcionar com o número de vereadores, que tiver, até à posse dos que forem nomeados na eleição geral para o quatriênio seguinte.

Art. 27. A disposição da última parte do nº IV do § 1º do art. 17 não impede a eleição de câmaras e juízes de paz nos municípios, paróquias e distritos de paz, que forem novamente criados, contanto que o sejam dentro dos limites marcados para os distritos eleitorais.

Art. 28. O juiz de direito da comarca continua a ser o funcionário competente para conhecer da validade ou nulidade, não só da eleição de vereadores e juízes de paz, mas também da apuração dos votos, decidindo todas as questões concernentes a estes assuntos, pela forma que dispõe a legislação vigente.

§ 1º Nas comarcas que tiverem mais de um juiz de direito competirão essas atribuições ao juiz de direito do 1º distrito criminal, e, na sua falta, aos que deverem substituí-lo.

§ 2º Das decisões do juiz de direito sobre as eleições de vereadores e juízes de paz, em conformidade deste artigo, haverá recurso para a relação do distrito. O recurso será julgado, no prazo de 30 dias, por todos os seus membros presentes.

PARTE PENAL

Art. 29. Além dos crimes contra o livre gozo e exercícios direitos políticos do cidadão, mencionados nos arts. 100, 101 e 102 do Cód. Crim., serão também considerados crimes os definidos nos parágrafos seguintes e punidos com as penas neles estabelecidas:

§ 1º Apresentar-se algum individuo com título eleitoral de outrem, votando ou pretendendo votar:

Penas – prisão de um a nove meses e multa de 100$000 a 300$000. Nas mesmas penas incorrerá o eleitor que concorrer para esta fraude, fornecendo o seu título.

§ 2º Votar o eleitor por mais de uma vez na mesma eleição, aproveitando-se de alistamento múltiplo:

Penas – privação do direito do voto ativo e passivo por quatro a oito anos e multa de 100$000 a 300$000.

§ 3º Deixar a autoridade competente de incluir no alistamento dos eleitores cidadão que, nos termos desta lei, tenha provado estar nas condições de eleitor, incluir o que não estiver em tais condições ou excluir o que não se achar compreendido em alguns dos casos do § 5º art. 8.

Demorar a extração, expedição e entrega dos títulos ou documentos, de modo que o eleitor não possa votar ou instruir o recurso por ele interposto:

Penas – suspensão do emprego por seis a 18 meses e multa de 200$000 a 600$000.

§ 4º Deixar a autoridade competente de preparar e enviar ao juiz de direito, nos termos do § 8º do art. 69, os requerimentos dos cidadãos que pretenderem ser alistados e as relações que os devem acompanhar:

Penas – suspensão do emprego por um a três anos e multa de 300$000 a 1:000$000.

Nas mesmas penas incorrerá o empregado que ocultar ou extraviar títulos de eleitor e documentos, que lhe forem entregues, relativos ao alistamento.

§ 5º Passar certidão, atestado ou documento falso, que induza a inclusão no alistamento ou a exclusão:

Penas – as do art. 129, § 8º, do Cód. Crim.

Ao que se servir da certidão, atestado ou documento falso, para se fazer alistar:

Penas – as do art. 167 do Cód. Crim.

§ 6º Impedir ou obstar de qualquer maneira a reunião da mesa eleitoral ou da junta apuradora no lugar designado:

Penas – prisão por um a três anos e multa de 500$000 a 1:500$000.

§ 7º Apresentar-se alguém munido de armas de qualquer natureza:

Penas – prisão por seis meses a um ano e multa de 100$000 a 300$000.

Se as armas estiverem ocultas:

Penas dobradas.

§ 8º Violar de qualquer maneira o escrutínio, rasgar ou inutilizar livros e papéis relativos ao processo da eleição:

Penas – prisão com trabalho por um a três anos e multa de 1:000$000 a 3:000$000, além das penas em que incorrer por outros crimes.

§ 9º Ocultar, extraviar ou subtrair alguém o título de eleitor:

Penas – prisão por um a seis meses e multa de 100$000 a 300$000.

§ 10. Deixar a mesa eleitoral de receber o voto do eleitor que se apresentar com o respectivo título:

Penas – privação do voto ativo e passivo por dois a quatro anos, e multa de 400$000 a 1:200$000.

§ 11. Reunir-se a mesa eleitoral ou a junta apuradora fora do lugar designado para a eleição ou apuração:

Penas – prisão por seis a dezoito meses, e multa de 500$000 a 1:500$000.

§ 12. Alterarem o presidente e os membros da mesa eleitoral ou junta apuradora o dia e a hora da eleição ou induzirem, por outro qualquer meio, os eleitores em erro a este respeito:

Penas – privação do direito de voto ativo ou passivo por quatro a oito anos, e multa de 500$000 a 1:500$000.

§ 13. Fazer parte ou concorrer para a formação de mesa eleitoral ou de junta apuradora ilegítimas:

Penas – privação de voto ativo e passivo por quatro a oito anos, e multa de 300$000 a 1:000$000.

§ 14. Deixar de comparecer, sem causa participada, para a formação da mesa eleitoral, conforme determina o § 10 do art. 12:

Penas – privação do voto ativo e passivo por dois a quatro anos, e multa de 200$000 a 600$000.

Se por esta falta não se puder formar a mesa:

Penas – privação do voto ativo e passivo por quatro a oito anos, e multa de 400$000 a 1:200$000.

§ 15. O presidente da província que, por demora na expedição das ordens, der causa a se não concluírem em tempo as eleições:

Penas – suspensão do emprego por seis meses a um ano.

§ 16. A omissão ou negligência dos promotores públicos no cumprimento das obrigações, que lhes são impostas por esta lei, será punida com suspensão do emprego por um a três anos, e multa de 300$000 a 1:000$000.

§ 17. As disposições dos arts. 56 e 57 do Cód. Crim. são aplicáveis aos multados que não tiverem meios, ou não quiserem satisfazer as multas.

Art. 30 No processo e julgamento dos crimes previstos no artigo antecedente, ainda quando cometidos por pessoas que não sejam empregados públicos, se observarão as disposições do art. 25, §§ 1º e 5º, da Lei nº 261 de 3 de dezembro de 1841 e respectivos regulamentos.

§ 1º Nestes processos observar-se-á o disposto nos arts. 98 e 100 da Lei de 3 de dezembro de 1841, quanto ao pagamento de custas e selos, e não serão, retardados pela superveniência de férias.

As primeiras certidões serão passadas gratuitamente.

§ 2º Aos promotores públicos das respectivas comarcas serão intimadas todas as decisões proferidas pelas autoridades competentes, a fim de promoverem a responsabilidade dos funcionários que nelas houverem incorrido, ou requererem o que for de direito.

Art. 31. Serão multados administrativamente quando deixarem de cumprir quaisquer das obrigações que lhes são impostas:

§ 1º Pelo ministro, do império na corte e pelo presidente nas províncias:

Os juízes de direito e as câmaras municipais, funcionando como apuradores de atas de assembleias eleitorais: na quantia de 100$000 a 300$000 os primeiros, e de 50$000 a 200$000 cada vereador.

Os funcionários e empregados públicos que deixarem de prestar as informações exigidas para o alistamento dos eleitores: na quantia de 50$000 a 200$000.

§ 2º Pelos juízes de direito:

I – As mesas eleitorais: na quantia de 250$000 a 500$000, repartidamente pelos seus membros.

II – Os presidentes das mesas eleitorais ou seus substitutos, chamados para apuração de atas de assembleias eleitorais, que não comparecerem sem motivo justificado: na quantia de 50$000 a 200$000 cada um.

III – Os tabeliães incumbidos da transcrição de ata de apuração dos votos: na quantia de 50$000 a 100$000.

§ 3º Pelas mesas eleitorais:

Os membros destas que não comparecerem, ausentarem-se ou deixarem de assinar a ata sem motivo justificado: na quantia de 50$000 a 100$000.

Os cidadãos convocados para a formação das mesmas mesas que não comparecerem, ou que, tendo comparecido, não assinarem a ata: na quantia de 50$000 a 100$000.

Os escrivães de paz ou de subdelegacia de polícia, chamados para qualquer serviço em virtude desta lei: na quantia de 50$000 a 100$000.

§ 4º Da imposição das multas administrativas cabe recurso na corte para o governo, e nas províncias para o presidente.

Art. 32. As multas estabelecidas nesta lei farão parte da renda municipal do termo em que residir a pessoa multada, e serão cobradas executivamente.

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 33. No caso de empate nas apurações últimas de votos em qualquer eleição, será preferido o cidadão que for mais velho em idade.

Art. 34. As câmaras municipais fornecerão os livros necessários para os trabalhos do alistamento dos eleitores e os de talões, devendo estes conter impressos os títulos de eleitor, bem como fornecerão os livros, urnas e mais objetos necessários para a eleição.

A importância desses livros e demais objetos será paga pelo governo, quando as câmaras não puderem, por falta de meios, satisfazer a despesa.

No caso de não serem fornecidos pelas câmaras municipais os mencionados livros, suprir-se-á a falta por outros que serão numerados e rubricados, com termo de abertura e encerramento, pelos juízes de direito ou juízes municipais, e pelos presidentes das mesas eleitorais ou juntas apuradoras.

Art. 35. Enquanto não estiver concluído definitivamente o primeiro alistamento geral dos eleitores, conforme se determina nesta lei, não haverá eleições para deputados à assembleia geral, salvo o caso previsto no art. 29 da Constituição, para senadores, membros das assembleias legislativas provinciais, vereadores e juízes de paz.

O governo poderá espaçar até ao último dia útil do mês de dezembro de 1881 a eleição geral dos deputados para a próxima legislatura.

Art. 36. Em ato distinto ou não das instruções, que serão expedidas para a execução desta lei, o governo coligirá todas as disposições das leis vigentes e dos diversos atos do Poder Executivo, relativas a eleições, que estejam em harmonia com a mesma lei e convenha conservar.

Este trabalho será sujeito à aprovação do Poder Legislativo no começo da primeira sessão da próxima legislatura; e, depois de aprovado, considerar-se-ão revogadas as leis e disposições anteriores relativas a eleições, cessando desde que for publicado esse trabalho a atribuição concedida ao governo no art. 120 da Lei nº 387 de 19 de agosto de 1846.

Art. 37. Ficam revogadas as disposições em contrário.

REFERÊNCIAS

(As obras clássicas, em geral, não possuem referência de edição, pois foram consultadas em épocas diversas e em edições diferentes).

Abreu, J. Capistrano de. *Ensaios e estudos*: 3ª série, Rio, 1938.

Accioli, Hildebrando. *O reconhecimento da Independência do Brasil*, Rio, 1927.

Agostinho, Santo. *A cidade de Deus*.

Afonso Celso, conde de. *Oito anos de Parlamento*, S. Paulo, 1929.

______. *O visconde de Ouro Preto*, Porto Alegre, 1935.

Alberdi, J. B. *Bases e ponto de partida para a organização constitucional da República Argentina*, Rio, 1941.

Almeida, Aluísio de. *A revolução liberal de 1842*, Rio, 1942.

Almeida Magalhães, Bruno de. *O visconde de Abaté*, S. Paulo 1939.

Ameal, João. *História de Portugal*, Lisboa, 1942.

Amoroso Lima, Alceu (Tristão de Ataíde). *Primeiros estudos*, Rio, 1948.

______. *Estudos*, várias datas.

______. *Pela cristianização da idade nova*, Rio. 1947.

______. *A Igreja e o Novo Mundo*, Rio, 1943.

______. *Mensagem de Roma*, Rio, 1950.

______. *Preparação à sociologia*, Rio, 1931.

______. *Problema da burguesia*, Rio, 1932.

______. *Pela reforma social*, Rio, 1933.

______. *No limiar da Idade Nova*, Rio, 1935.

______. *Mitos do nosso tempo*, Rio, 1943.

______. *O problema do trabalho*, Rio, 1946.

______. *Poética*, Rio, 1932.

______. *Indicações políticas*, Rio, 1936.

______. *Voz de Minas*, Rio, 1945.

______. *Europa de hoje*, Rio, 1951.

Andrade Pinto, J. C. *Atribuições dos presidentes de província*, Rio, 1965.

Anônimo (América de Barros). *O Poder Moderador e o senhor Teófilo Otoni*, S. Paulo, 1861.

Almeida Magalhães, Dario. *Rui Barbosa no Supremo Tribunal*, Rio, 1949.

Alain. *Politique*, Paris, 1951.

Aquino, Santo Tomás de. *Summa Theologica*, edição da *Revue des Jeunes*, Paris, diversas datas.

______. *Do governo real* (trad. Arlindo Veiga dos Santos), S. Paulo, 1934.

______. *Opúsculos filosóficos*, B. Aires, 1949.

Arbillot, S. *Maurras: homme d'action*, Paris, 1937.

Aristóteles. *Política*.

______. *Ética a Nicômaco*.

Armitage, John. *História do Brasil*, Rio, 1943.

Assis Brasil, J. F. *Democracia representativa*, Paris, 1895.

______. *Do governo presidencial na República brasileira*, Lisboa, 1896.

Auler, Guilherme. *Antônio Sardinha*, Recife, 1943.

______. *A princesa e Petrópolis*, Petrópolis, 1953.

Autran, Manuel Godofredo Alencastro. *A Constituição Política do Império do Brasil comentada e anotada*, Rio, 1881.

Araújo Filgueiras Júnior. *Código do Processo do Império do Brasil*, etc., Rio, 1854 (coleção de legislação e jurisprudência).

Ayres, Matias. *Reflexões sobre a vaidade dos homens*, Rio, 1952.

Bagget, Dominique. *Les idées politiques en France sous la Restauration*, Paris.

______. *Les idées politiques en France sous la Restauration*, Paris, 1952.

Baleeiro, Aliomar. *Rui: um estadista no Ministério da Fazenda*, Rio, 1952.

Barbosa, Rui. *Obras completas*, edição oficial do Ministério da Educação e Saúde, Rio, diversas datas.

Barreto Filho, José. *Introdução a Machado de Assis*, Rio, 1947.

Barroso, Gustavo. *História secreta do Brasil*, S. Paulo, 1937-1938.

______. *História militar do Brasil*, S. Paulo, 1935.

Bastid, Paul. *Les institutions politiques de la monarchie parlamentaire française*, Paris, 1954.

Bayle, F. *Les idées politiques de Joseph de Maistre*. Paris, 1643.

Belo, José Maria. *História da República*, Rio, 1940.

Belloc, Hilaire. *La crisis de nuestra civilización*, B. Aires, 1941.

______. *Richelieu*, Hamburg, 1942.

______. *The French revolution*, Londres, 1948.

Bénet, Jacques. *Le capitalisme libéral et le droit ao travail*, Neuchatel, Paris, 1947.

Berdiaeff, Nicolas. *Uma nova Idade Média*, Rio, 1936.

______. *De l'esclavage et de ta liberté de l'homme*, Paris, 1946.

______. *El sentido de la historia*, Barcelona, 1943.

Bernanos, Georges. *Nous autres français*, Paris, 1939.

Besouchet, Lídia. *Mauá e sua época*, Rio, 1944.

______. *José Maria Paranhos: visconde de Rio Branco*, B. Aires, 1944.

Beviláqua, Clóvis. *História da Faculdade de Direito do Recife*, Rio, 1927.

Boehrer, George C. A. *Da Monarquia à República*, Rio, 1954.

Bordeau, Georges. *Traité de science politique*, Paris.

Brasiliense, América. *Os programas dos partidos e o Segundo Império*, S. Paulo, 1878.

Bréhier, Emile. *Histoire dé la philosophie*, Paris, 1932.

Buarque de Holanda, Sérgio e outros. *História da civilização brasileira* (em curso de publicação).

Buarque, Felício. *Origens republicanas*, Recife, 1894.

Burnham, James. *The mannagerial revolution*, Nova York, 1945.

Burke, Edmund. *Textos políticos*, México, 1942.

Calmon, Pedro. *História social do Brasil*, S. Paulo, diversas datas.

______. *História do Brasil*, S. Paulo, diversas datas.

______. *O rei cavaleiro*, S. Paulo, 1944.

______. *O rei filósofo*, S. Paulo, 1937.

______. *A vida da princesa Isabel*, S. Paulo, 1938.

______. *História da literatura baiana*, Rio, 1947.

______. *História de Castro Alves*, Rio, 1947.

______. *O marquês de Abrantes*, Rio, 1933.

Calógeras, J. Pandiá. *Da Regência à queda de Rosas*, S. Paulo, 1933.

______. *Formação histórica do Brasil*, Rio, 1930.

Campos, Milton. *Compromisso democrático*, Belo Horizonte, 1950.

Carlyle, A. J. *La libertad política*, México, 1941.

Carneiro, David. *O problema da federação brasileira*, S. Paulo, 1948.

Carneiro Maia, J. A. *O município*, Rio, 1883.

Carneiro de Mendonça, Marcos. *O intendente Câmara*, Rio, 1945.

Carvalho, Antônio Gontijo de. *Ensaios biográficos*, S. Paulo, 1951.

Carvalho, Austriciliano. *Brasil-Colônia, Brasil-Império*, Rio, 1927.

Carvalho de Brito. *O civilismo em Minas*, Rio, 1949.

Carvalho, Daniel. *Teófilo Otoni*: campeão da liberdade, Rio, 1934.

Carvalho, Orlando. *Política do município*, Rio, 1944.

______. *Mecanismo do governo britânico*, Belo Horizonte, 1940.

Casassanta, Mário. *O poder do veto*, B. Horizonte, 1936.

Cascudo, Luís da Câmara. *O conde d'Eu*, S. Paulo, 1933.

______. *O marquês de Olinda e seu tempo*, S. Paulo, 1938.

Castro Correia, Liberato. *História financeira e orçamentária do Império do Brasil*: desde a sua fundação, Rio, 1889.

Chesterton, O. K. *Orthodoxy*, Londres, 1949.

______. *The common man*, Nova York, 1946.

______. *Autobiografia*, Buenos Aires, 1930.

______. *S. Francisco de Assis*, México, 1943.

______. *S. Tomás de Aquino*, Buenos Aires, 1938.

Chekes, Markus. *Cartola Joaquina*, Rio, 1949.

Chevalier, Jean Jacques. *Les grandes oeuvres politiques*, Paris, 1952.

Collor, Lindolfo. *Garibaldi e a Guerra dos Farrapos*, Rio, 1938.

Comte, Auguste. *Système de politique positive*.

______. *Cours de philosophie positive*.

______. *Cathecisme positiviste*.

Constant, Benjamin. *Princípios de política*, Buenos Aires, 1943.

______. *Cours de politique constitutionnelle*, Paris, 1861.

Correia da Costa, Sérgio. *Pareceres do Conselho de Estado e do consultor jurídico do Ministério dos Negócios Estrangeiros*, Rio, 1942.

______. *As quatro coroas de D. Pedro I*, Rio, 1949.

Corbisier, Rolando. *Consciência e nação*, S. Paulo, 1950.

Cortines, Laxe. *Regimento das câmaras municipais, ou lei de 1º de outubro de 1828*, Rio, 1885.

Corrigan, Raimond. *A Igreja e o século XIX*, Rio, 1946.

Cournot, A. A. *História de los movimientos intetectuales y de Ias instituciones en los tiempos modernos*, Buenos Aires, 1946.

Couto e Silva, Golbery. *Aspectos geopolíticos do Brasil*, Rio, 1957.

______. *Planejamento estratégico*, Rio, 1955.

Cunha, Euclides da. *À margem da História*, Rio, 1925.

______. *Os sertões*, Rio, 1930.

Crossland, C. A. R. *The future of socialism*, Nova York, 1957.

Dante. *La monarquia*, Buenos Aires, 1941.

Dawson, Christopher. *O julgamento das nações*, Rio, 1945.

______. *Progresso e religião*, Rio, 1947.

Debret, J. B. *Viagem pitoresca e histórica ao Brasil*, S. Paulo, 1950.

Delgado, Luís. *Rui Barbosa*, Rio, 1928.

Deschand, Desidério. *A situação atual do religião no Brasil*, Rio, 1910.

Dornas Filho, João. *O padroado e a Igreja no Brasil*, S. Paulo, 1928.

______. *Silva Jardim*, S. Paulo, 1936.

______. *A escravidão no Brasil*, Rio, 1928.

______. *Apontamentos para a história da República*, Curitiba, 1942.

______. *Figuras da província*, Belo Horizonte, 1949.

Duclos, Pierre. *L'evolution des rapports politiques depuis 1750*, Paris, 1950.

Duverger, Maurice. *Lés régimes politiques*, Paris, 1948.

______. *Les partis politiques*, Paris, 1951.

Driencourt, Jacques. *La propaganda*: nouvelle force politique, Paris, 1950.

Duarte, José. *A Constituição brasileira de 1946*, Rio, 1947.

Duarte, Manuel. *Carlos Peixoto e seu presidencialismo* (esboço político).

Duroselle, J. B. *Les debuts du catholicisme social en France*: 1882-1870, Paris, 1950.

Egas, Eugênio. *Diogo Antônio Feijó*, S. Paulo, 1912.

Fanfani, Amintore. *Storia delle dotrine economiche*, Milano, 1946.

______. *Storia economica*, Milano, 1948.

Faria, Alberto. *Mauá*, S. Paulo, 1931.

Faria, Otávio. *Maquiavel e o Brasil*, Rio, 1931.

______. *Cristo e César*, Rio, 1937.

______. *Destino do Socialismo*, Rio, 1933.

Ferrero, Guglielmo. *Le pouvoir*, Nova York, 1943.

______. *Reconstrución*, Buenos Aires, 1943.

______. *La unidad política del mundo*, Madrid, s.d.

Fleiuss, Max. *História administrativa do Brasil*, S. Paulo, 1925.

Forjás, Djalma. *O senador Vergueiro*, S. Paulo, 1924.

Franca, S. J., Leonel. *Noções de história da filosofia*, Rio, 1949.

Freyre, Gilberto. *Casa grande & senzala*, Rio, 1946.

______. *Sobrados e mocambos*, S. Paulo, 1935.

______. *Interpretação do Brasil*, Rio, 1947.

______. *Sociologia*, R io, 1945.

______. *Ordem e progresso*, Rio, 1959.

______. *Perfil de Euclides da Cunha*, e outros perfis, Rio, 1946.

Friedrich, C. J. *La democratie constitutionelle*, Paris, 1958.

______. *Teoria y realidad de la organización constilucional democrática*, México, 1946.

Furtado de Meneses. *O clero mineiro*, Rio, 1933-1936.

Folliet, Joseph. *L'evènement de Promethée*, Paris, 1951.

Ferreira Tinoco, A. S. *Código criminal do Império do Brasil comentado*, Rio, 1886.

Figgis, S. N. *El derecho divino de los reyes*, México, 1942.

Galanti, S. J., Rafael. *História do Brasil*, S. Paulo, 1896-1910.

Garcia Pelayo, M. *El reino de Dios: arquetipo político*, Madrid, 1959.

Gomes, Eduardo. *Campanha de libertação*, S. Paulo, 1946.

Gomes, Ordival Cassiano. *O pai de Rui: Dr. João José Batista de Oliveira*, Rio, 1949.

Gonela, Guido. *Bases de uma ordem social*, Petrópolis, 1947.

Gonzaga, Tomás Antônio. *Tratado de direito natural*, in *Obras completas*, S. Paulo, 1942.

Groethuysen, Bernard. *La conciencia burguesa*, México, 1943.

Guimarães, Argeu. *Dicionário biobibliográfico brasileiro*, Rio, 1939.

Gaudemet, Paul Marie. *Le civil service britannique*, Paris, 1952.

Habsburgo, Oto de. *L'ordre sociale du démain*, Bouges, 1960.

Haesle, Johann. *El trabajo y la moral*, Buenos Aires, 1944.

Hayek, F. A. von. *O caminho da servidão*, Porto Alegre, 1943.

Hayes, C. J. *Polítical and cultural history of modem Europe*, Nova York, 1943.

Hegel, O. F. *Filosofia de la historia universal*, Buenos Aires, 1946.

Hertz, Friederick. *Nationality in history and politics*, Londres, 1945.

Herculano, Alexandre. *História de Portugal*.

______. *Lendas e Narrativas*.

______. *Opúsculos*.

Hoeffding, Harald. *La philosophie moderne*, Paris, 1924.

Holanda, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*, Rio. 1943.

Homem de Melo, barão. *Estudos históricos*, Rio, 1868.

______. *A constituinte perante a história*, Rio, 1868.

Hughes, Emmet John. *Ascensão e decadência da burguesia*, Rio, 1945.

Jennings, Ivor. *Parliament*, Cambridge, 1957.

______. *The Queen's government*, Londres, 1958.

______. *The British Constitution*, Londres, 1950.

Jennings, W. Ivor. *Cabinet government*, Cambridge, 1951.

Journet, Charles. *L'eglise du verbe incarné: II – sa structure interne et son unité catholique*, Paris, 1951.

Joussain, André. *Les classes sociales*, Paris, 1949.

Jouvenel, Bertrand. *Du pouvoir*, Genebra, 1957.

______. *De la souveraineté*, Paris, 1950.

Jungermeister. *The mystical body of Christ*, Milwaukee, 1939.

Kern, Fritz. *Derechos del rey y derechos del pueblo*, Madrid, 1957.

Key Júnior, V. O. *Politics, parties, and pressure groups*, Nova York, 1950.

Kirk Douglas. *The conservative mind*, Chicago, 1953.

Koestler, Arthur. *O Iogue e o comissário*, S. Paulo, 1947.

Kranemburg, R. *Teoria política*, México, 1944.

Lacombe, Américo Jacobina. *Rui Barbosa e a primeira Constituição da República*, Rio, 1949.

Lachapelle, G. *Les régimes electoraux*, Paris, 1934.

Laski, H. J. *A grammar of politics*, Londres, 1951.

______. *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*, Paris, 1950.

______. *El liberalismo europeu*, México, 1939.

______. *State in theory and practice*, Londres, 1949.

Latif, Miran M. B. *As Minas Gerais*, Rio, 1938.

Lisboa, J. F. *Obras*, Rio, 1901.

Lapierre, J. William. *Le pouvoir politique*, Paris, 1951.

Leal, Aurelino. *História constitucional do Brasil*, Rio, 1915.

______. *O ato adicional; reação conservadora; Bernardo de Vasconcelos; A lei de interpretação; o Golpe de Estado da Maioridade; o Ministério das Nove Horas*, Rio, 1915.

______. *História judiciári a do Brasil*, 1922.

Leão XIII. *La constitución de la sociedade y del Estado* (Coleção de Encíclicas), Buenos Aires, 1940.

Le Bon, Gustave. *Les loys psychologiques de l'evolution des peuples*, Paris, 1922

______. *Psichologie des foules*, Paris, 1946.

Lebret O. P., L. J. *Guide du militant*, Paris, 1946.

______. *Princípios para a ação*, S. Paulo, 1950.

Lemmonyer, Tonneau et Troude. *Précis de sociologie*, Marselha, 1939.

Lemos, Miguel. *Louis de Camoens*, Rio, 1881.

Lemos, Miguel; Teixeira Mendes. *Bases para uma Constituição Republicana e Federativa para a República dos Estados Unidos do Brasil*, Rio, 1889.

______. *Circulares do apostolado positivista do Brasil*, Rio, diversas datas.

Letouneur, M.; Méric, J. *Consell d'etat et jurisdiction administrative*, Paris, 1955.

Lima, Mário de. *Coletânea de autores mineiros*, Belo Horizonte, 1922.

Lins, Álvaro. *Rio Branco*, Rio, 1945.

______. *Jornal de crítica*, Rio, diversas datas.

Lira, Heitor. *História de D. Pedro II*, S. Paulo, 1938-1940.

Lippman, Walter. *The good society*, Boston, 1943.

______. *The public philosophy*, Boston, 1945.

Lobo, Hélio. *Coisas brasileiras e americanas*, Rio, 1923.

Lowie, Robert. *Sociologie primitive*, Paris, 1935.

Lubambo, Manuel. *Capitais e grandeza nacional*, S. Paulo, 1940.

______. *Olinda e outros ensaios*, Recife, 1945.

Lynn Smith, A. *Brazil*: *people and institutions*, Baton Rouge, 1946.

Machado de Assis. *Obras completas*, Rio, diversas datas.

Macedo, Antônio de Sousa de (?). *A arte de furtar*, S. Paulo, 1951.

Macedo, Joaquim Manuel. *Ano biográfico brasileiro*, Rio, 1876.

Mackenzie, Kenneth. *The English parliament*, Londres, 1951.

Magalhães, J. B. *Osório*, Rio, 1947.

Magalhães Júnior, R. *Deodoro*: uma espada contra o Império, S. Paulo, 1957.

Mannheim, Karl. *Libertad y planificación*, México, 1946.

Maquiavel, Nicolò. *O príncipe*, Lisboa, 1945.

Marinho, Cônego José Antônio. *História do movimento político que no ano de 1842 teve lugar na província de Minas Gerais*, Conselheiro Lafayete, 1939.

Maritain, Jacques. *Trois reformateurs*, Paris, 1925.

______. *Réligion et culture*, Paris, 1930.

______. *Du régime temporrel et de la liberté*, Paris, 1933.

______. *Humanism e intégral*, Paris, 1947.

______. *Primauté du spirituel*, Paris, 1927.

______. *Os direitos do homem e a lei natural*, Rio, 1940.

______. *Principes d'une politique humaniste*, Nova York. 1943.

______. *Quatre essais sur l'esprit dans sa condition charnelle*, Paris, 1939.

______. *Science et sagesse*, Paris, 1935.

______. *Les degrées du savoir*, Paris, 1946.

______. *De Bergson à Thomas d'Aquin*, Nova York, 1944.

______. *Neuf lessons sur les notions premières de la philosophie morale*, Paris, 1951.

______. *Raison et raisons*, Paris, 1948.

______. *Une opinion sur Charles Maurras et le dévoir des catholiques*, Paris, 1926.

______. *Christianisme et démocratie*, Nova York, 1943.

______. *O homem e o Estado*, Rio, 1952.

Maritain, Raissa. *As grandes amizades*, Rio, 1951.

Martin, Kingsley. *The crown and the establishment*, Londres, 1963.

Martins de Andrade, A. *A Revolução de 1842*, Rio, 1942.

Marx, Karl. *The capital* (edição Everyman's Library, trad. G. D. H. Cole), Londres.

Marx e Engels. *O manifesto comunista*, Rio, 1945.

Mata Machado Filho, Aires da. *Arraial do Tejuco, da cidade de Diamantina*, Rio, 1941.

______. *O negro e o garimpo em Minas Gerais*, Rio, 1943.

Maulnier, Thierry. *Au delá du nationalisme*, Paris, 1938.

Maurras, Charles. *Enquête sur la monarchie*, Paris, 1937.

______. *Mes idées politiques*, Paris, 1937.

Mayer, J. B. *Trajectoria de pensamiento político*, México, 1941.

Maynez, E. Garcia. *La libertad como derecho y como poder*, México, 1941.

Medeiros e Albuquerque, J. B. C. *Minha vida*, Rio, 1934.

Melo Franco, Afonso Arinos. *Curso de direito constitucional*, Rio, 1958-1960.

______. *Desenvolvimento da civilização material no Brasil*, Rio, 1944.

______. *O índio brasileiro e a Revolução Francesa*, Rio, 1936.

______. *História e teoria do partido político no direito constitucional brasileiro*, Rio, 1948.

______. *Um estadista da República*, Rio, 1953.

Melo, Gladstone Chaves de. *A língua do Brasil*, Rio, 1946.

Melo Matos, L. C. *Páginas de história constitucional*, Rio, 1870.

Mendonça, Renato. *Um diplomata brasileiro na corte da rainha Vitória*, S. Paulo, 1942.

Mersch, S. J. Emile. *La théologie du corps mystique*, Paris, 1944.

Mesnard, F. *L'essor de la philosophie politique au XVIéme siècle*, Paris, 1952.

Mesquita Pimentel. *O liberalismo, ontem e hoje*, Petrópolis, 1951.

Miguel Pereira, Lúcia. *Machado de Assis*, S. Paulo, 1949.

______. *Prosa de ficção* (1870-1920), *História da literatura brasileira*, Tomo XII, Rio, 1949.

Mill, J. Stuart. *Utilitarianism, liberty and representative government*, Londres, 1948.

Mises, Ludwig von. *Omnipotent government*, N. Haven, 1944.

Monteiro, Tobias. *História do Império*, Rio, 1939-1946.

Montesquieu. *L'esprit des lois*.

Morais, Geraldo Dutra de. *História de Conceição do Mato Dentro*, B. Horizonte, 1942.

Morais, Rubem Borba; Berrien, Walter. *Manual bibliográfico de estudos brasileiros*, Rio, 1949.

Moreira de Azevedo. *História pátria: o Brasil de 1831 a 1840*, Rio, 1889.

______. *Apontamentos históricos*, Rio, 1881.

Mossé, Benjamin. *D. Pedro II*, Rio, 1842.

Mosca, L. *Histoire des idées politiques*, Paris, 1936.

Mota Maia, M. A. V. *O conde de Mota Maia: médico e amigo de dedicado de D. Pedro II*, Rio, 1937.

Muret, Maurice. *Grandeza de las aristocracias*, Santiago de Chile, 1940.

Nabuco, Carolina. *Vida de Joaquim Nabuco*, S. Paulo, 1928.

Nabuco, Joaquim. *Obras completas*, S. Paulo, 1948.

______. *Discursos parlamentares*, Rio, 1949.

Nettement, Alfred. *La litterature française*, Paris, 1854.

Nunes Leal, Vitor. *Coronelismo, enxada e voto*, Rio, 1948.

Oliveira, Cônego Oscar. *Os dízimos eclesiásticos no Brasil*, Mariana, 1939.

Oliveira Lima. *Formação histórica da nacionalidade brasileira*, Rio, 1944.

______. *O Império brasileiro*, S. Paulo, 1929.

______. *Memórias*, Rio, 1937.

______. *D. João VI no Brasil*, Rio, 1945.

______. *Impressões da América espanhola*, Rio, 1953.

Oliveira Torres, J. C. *A formação do federalimo do Brasil*, S. Paulo, 1944.

______. *Cartilha do parlamentarismo*, B. Horizonte, 1962.

______. *Desenvolvimento e justiça*, Petrópolis, 1962.

______. *Do governo régio*, Petrópolis, 1958.

______. *Harmonia política*, – B. Horizonte, 1962.

______. *História de Minas Gerais*, B. Horizonte, 1961-1962.

______. *O homem e a montanha*, Belo Horizonte, 1945.

______. *A libertação do liberalismo*, Rio, 1949.

______. *O positivismo no Brasil*, Petrópolis, 1944.

______. *O presidencialismo no Brasil*, Rio 1962.

______. *Teoria geral da história*, Petrópolis, 1963.

______. *Um mundo em busca de segurança*, S. Paulo, 1961.

______. *O sentido e a finalidade do ensino universitário*, Belo Horizonte, 1941.

Oliveira Viana. *Populações meridionais do Brasil*, S. Paulo, 1939.

______. *Evolução do povo brasileiro*, S. Paulo, 1938.

______. *O ocaso do Império*, S. Paulo, 1933.

______. *O idealismo na Constituição*, S. Paulo, 1931.

______. *Instituições políticas brasileiras*, Rio, 1949.

Olivier, Martin. *Histoire du droit français*, Paris, 1948.

Orléans e Bragança, D. Luís de. *Sob o Cruzeiro do Sul*, Paris, 1913.

______. *Manifestos*, 1907 e 1913.

Orton, W. A. *The liberal tradition*, N. Haven, 1945.

O'Sullivan; Burns. *Medieval Europe*, Nova York, 1943.

Otoni, Teófilo. *Circular aos senhores eleitores...*, Rio, 1916.

Ouro Preto, visconde de. *O advento da ditadura militar no Brasil*, Paris, 1891.

______. *Reforma administrativa e municipal*, Rio. 1883.

Ouro Preto, visconde de (e outros colaboradores). *A década republicana*, Rio, 1911.

Pagano, Sebastião. *O conde dos Arcos* e *a Revolução de 1817*, S. Paulo, 1938.

Paim Vieira, A. *Organização profissional (corporativismo)* e *representação de classes*, S. Paulo, 1933.

Paris, conde de. *A monarquia de amanhã*, Lisboa, 1948.

Pedro II, Imperador. *Conselhos à regente*, manuscrito inédito nos arquivos do Príncipe O. Pedro de Orleans e Bragança (edição J. C. de Oliveira Torres), Rio, 1958.

______. *Diário de 1861*, Petrópolis, 1959.

______. *Viagem a Pernambuco em 1859* (cópia, introdução e notas de Guilherme Auler), Recife, 1952.

Pena Júnior, Afonso. *A arte de furtar e seu autor*, Rio, 1946.

Penalva, marquês de. *Dissertação em favor da monarquia*, Lisboa, 1942.

Penido, Maurílio T. L. *O corpo místico*, Petrópolis, 1944.

______. *O cardeal Newman*, Petrópolis, 1946.

______. *O mistério da Igreja*, Petrópolis, 1952.

Percy of Newcastle, lord. *The heresy of democracy*, Londres, 1954.

Perdigão Malheiro. *A escravidão no Brasil*, Rio, 1866-1867.

Pereira da Silva, J. M. *História da fundação do Império brasileiro*, Rio, 1864-1865-1868.

Perneta, J. *Os dois apóstolos*, Curitiba, 1927.

Petit-Dutallis, Ch. *Les commumes françaises*, Paris, 1947.

______. *La monarchie féodale en France et en Anglaterre*, (X-XIII siècles), Paris, 1950.

Petrie, Sir Charles. *La monarquia en siglo XX*, Madrid, 1956.

Pirenne, H. *História social y economica de la Edad Media*, México, 1941.

Platão. *A república*.

Poliano, A. Marques. *Ordens honoríficas do Brasil*, Rio, 1944.

Ponte de Miranda. *Democracia, liberdade, igualdade*, Rio, 1946.

Portela, J. P. Machado. *A Constituição Política do Império do Brasil comparada com as outras*, Rio, 1876.

Posé, Alfred. *Philosophie du pouvoir*, Paris, 1948.

Prado Júnior, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*, S. Paulo, 1944.

Prado, Eduardo. *Fatos da ditadura militar*, S. Paulo, 1902.

______. *A ilusão americana*.

Prado, Paulo. *Retrato do Brasil*, S. Paulo, 1944

Prazeres, Frei João. *Abecedário real*, Lisboa. 1943.

Primitivo Moacir. *A instrução e o Império*, Rio, 1936-1937-1938.

______. *A instrução e as províncias*, S. Paulo, diversas datas.

Queirós Lima, Espiridião. *Antiga família do sertão*, Rio, 1946.

Ramos, Artur. *Introdução à antropologia brasileira*, Rio, 1943.

Ramos de Oliveira. *O conflito religioso maçônico de 1872*, Petrópolis, 1952.

Rangel, Alberto. *Gastão de Orléans, o último conde d'Eu*, Rio, 1934.

______. *A educação do príncipe*, Rio, 1946.

______. *D. Pedro I e a marquesa de Santos*, 1916.

Rebouças, Antônio Pereira. *Recordações da vida parlamentar*, Rio, 1970.

Rebouças, André. *Diário e notas autobiográficas*, Rio, 1938.

Renan, Ernest. *Oeuvres complètes*, Paris.

Ribeiro, João. *História do Brasil* (curso superior), Rio, 1928.

Ribeiro, Joaquim Cipriano. *O Ato Adicional Anotado e Consolidação das Leis Esparsas e Vigentes e do Regimento Interno da Assembleia Provincial de Minas Gerais*, Ouro Preto, 1881.

Rio Branco, barão do. *Obras completas*, edição do Ministério das Relações Exteriores, Rio, 1945-1948.

Ribas, Conselheiro Joaquim Antônio. *Direito administrativo brasileiro*, Rio, 1866.

Rizzini, Carlos. *O livro, o jornal e a tipografia no Brasil*, Rio, 1946.

Ribeyrolles, Charles. *Brasil pitoresco*, S. Paulo.

Robledo, Antônio Gornez. *La filosofia en el Brasil*, México, 1944.

Rocha, Justiniano José da. *Ação, reação, transação*, Rio, 1895.

Rodrigues de Sousa, Joaquim. *Análise e comentário da Constituição Política do Império do Brasil*, S. Luís, 1867-1870.

Rocha Pombo. *História do Brasil*, Rio.

Rodrigues, José Honório. *Teoria da história do Brasil*, S. Paulo, 1949.

Roewer, O. F. M., Frei Basílio. *História da Província Franciscana da Imaculada Conceição do Brasil*, Petrópolis, 1951.

Rolland, Gosselin. *Le meilleur règime politique selon St. Thomas d'Aquin*, Paris, 1928.

Romag, O. F. M., Frei Dagoberto. *Compêndio de história da Igreja*, Petrópolis. 1939-1941.

Romero, Sílvio. *História da literatura brasileira*, Rio, 1949.

Romnen, Hérnich. *The state in catholic though*, Londres, 1953.

______. *The natural law.*

______. *El Estado y la communidad política en Francisco Suarez*, Madrid.

Rougier, Louis. *Les mystiques economiques*, Paris, 1937.

______. *Les mystiques politiques*, Paris.

Roure, Agenor. *Formação constitucional do Brasil*, 1914.

Rousseau, J. J. *Du contrat social*.

Rugendas, J. M. *Viagem pitoresca através do Brasil*, S. Paulo, 1939.

Ruyer, Charles. *L'utopie et les utopies*, Paris, 1950.

Roepke, W. *Explication economique du monde moderne*, Paris, 1951.

Sabine, O. H. *História de la teoria política*, México, 1945.

Sacramento Blake. *Dicionário bibliográfico brasileiro*, Rio, 1883-1902.

Saint-Hilaire, Auguste. *Viagem pelas províncias do Rio de Janeiro e Minas Gerais*, S. Paulo, 1938.

Santarém, visconde de. *História e teoria das Cortes Gerais* (prefácio de Antônio Sardinha), Lisboa, 1924.

Santayana, George. *Powers and dominitions*, Londres, 1957.

São Vicente, marquês de (J. A. Pimenta Bueno). *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*, Rio, 1857.

______. *Apontamentos sobre o processo criminal brasileiro*, Rio, 1857.

Santos, José Maria. *A política geral do Brasil*, S. Paulo, 1930.

Santos, J. Maria. Bernardino de Campos e o Partido Republicano paulista, Rio, 1952.

San Tiago Dantas. *Dois momentos de Rui Barbosa*, Rio, 1949.

Saldanha da Gama e Silva, José. *Os bancos e o Estado moderno*, Rio, 1952.

Sardinha, Antônio. *Na feira dos mitos*, Lisboa, 1942.

______. *Glossário dos tempos*, Lisboa, 1942.

Scheler, Max. *Ética*, Madrid, 1940.

______. *Sociologia del saber*, Buenos Aires, 1947.

Seé, Henri. *Les origines du capitalisme moderne*, Paris, 1936.

Seligman, E. R. *L'interpretation economique de l'histoire*, Paris.

Serrano, Jônatas. *História do Brasil*, Rio, 1931.

______. *Vida do pe. Júlio Maria*, Rio, 1924.

Sena, Nelson de. *Anuário de Minas Gerais*, diversas datas.

Sheen, Fulton. *O problema da liberdade*, Rio, 1940.

Simmel, G. *Sociologia*, Buenos Aires, 1939.

Simonsen, Roberto. *História econômica do Brasil*, S. Paulo, 1937.

Silva, Francisco Gomes da. *Memórias*, Rio, 1937.

Silva, Josino do Nascimento. *Código do processo anotado*, Rio, 1960.

Sisson, S. A. *Galeria dos brasileiras ilustres*, S. Paulo, 1949.

Smith, Adam. *The wealth of the nations*.

Simon, Michel. *Rui*, Rio, 1949.

Soares de Sousa, Francisco Belisário. *O sistema eleitoral*, Rio, 1872.

Soares de Sousa, J. B. *Vida do visconde do Uruguai*, S. Paulo, 1944.

Sobral Pinto, H. F. *As Forças Armadas e o momento político nacional*, Rio, 1945.

Sodré, Nelson Werneck. *Panorama do Segundo Império*, S. Paulo, 1931.

______. *Formação da sociedade brasileira*, Rio, 1944.

______. *O que se deve ler para conhecer o Brasil*, Rio, 1945.

Sousa, Brás Florentino Henriques de. *Do Poder Moderador: ensaio de direito constitucional, contendo a análise do Título V, Capítulo l, da Constituição Política do Brasil*, Recife, 1864.

Sousa, Major Paulo José de. *Relação dos habitantes do distrito da Paróquia de Nossa Senhora do Rosário da ltabira do Mato Dentro, Termo da Vila de Caeté, Comarca de Sabará*, (12-1-1832) (códice inédito do Arquivo Público Mineiro).

Sousa, Octávio Tarquínio de. *Bernardo Pereira de Vasconcelos e seu tempo*, Rio, 1932.

______. *História de dois golpes de Estado*, Rio, 1939.

______. *Diogo Antônio Feijó*, Rio, 1942.

______. *Evaristo da Veiga*, S. Paulo, 1939.

______. *José Bonifácio*, Rio.

______. *A vida de D. Pedro I*, Rio, 1952.

Sousa, Maria das Mercedes Lopes. *Rui Barbosa e José Marcelino*, Rio, l950.

Spengler, Osvald. *La decadencia de occidente*, Madrid, 1940,

Tavares Bastos, Aureliano Cândido. *A província*, S. Paulo, 1938.

______. *Reforma eleitoral e constituição da magistratura*, Rio, 1873.

______. *Cartas de um solitário*, S. Paulo, 1939.

______. *Os males do presente e as esperanças do futuro*, S. Paulo.

Tavares de Lira, A. *Regime eleitoral*. Dic. Histórico, Geográfico e Etnográfico Brasileiro, Rio, 1922.

______. *A presidência e os presidentes do Conselho de Ministros*, RIHGB, Rio, 1927.

______. "O Conselho de Estado", *Anais do Segundo Congresso de História Nacional*, Rio, 1934.

______. *Organização política e administrativa do Brasil*, S. Paulo, 1941.

Taunay, Afonso. *História do café no Brasil*.

______. *O Senado do Império*, S. Paulo, 1949.

Taunay, visconde de. *O visconde de Rio Branco*, S. Paulo, 1930.

______. *Memórias*, S. Paulo, 1949.

Tawney, R. *Religion and the rise of capitalism*, Londres, 1938.

Tchakhostine, Serge. *Le viol des Foules par la propagande politique*, Paris, 1952.

Teixeira Mendes, H. *A pátria brasileira*, Rio, 1881.

______. *A universidade*, Rio, 1883.

______. *Esboço biográfico de Benjamin Constant*, Rio, 1913.

______. *O Império brasileiro e a República brasileira perante a regeneração social*, Rio, 1913

______. *Resumo cronológico do positivismo no Brasil*, Rio, 1930.

Thielger, Alfred. *Homo faber*, Roma, 1929.

Thonnard, A. *Précis de histoire de la philosophie*, Paris, 1937.

Timandro (F. Sales Torres-Homem, visconde de Inhomirim), *O libelo do povo*.

Tito Franco de Almeida. *O conselheiro Francisco José Furtado*, S. Paulo, 1945.

Toynbee, A. J. *A study of history*, edição condensada, Londres, 1947.

______. *Civilization on trial*, Oxford, 1949.

Trindade, Raimundo. *Arquidiocese de Mariana: subsídios para sua história*, S. Paulo, 1928-1929.

______. *Instituições de igrejas no Bispado de Mariana*, Rio, 1945.

______. *Biografia de D. Silvério Gomes Pimenta*, Ponte Nova, 1940.

Uruguai, visconde do. *Ensaio sobre o direito administrativo*, Rio, 1862.

______. *Estudos práticos sobre a administração das províncias*, Rio, 1865.

Valadão, Alfredo. *Da aclamação à maioridade*, S. Paulo, 1939.

Valente, Valentim. *Anita Garibaldi*, Rio, 1942.

Vasconcelos, barão de; barão Smith de Vasconcelos. *Arquivo nobiliárquico brasileiro*, Lausanne, 1918.

Vasconcelos, Bernardo Pereira. *Carta aos senhores eleitores da província de Minas Gerais*, Rio, 1901.

Vasconcelos, Diogo. *História antiga das Minas Gerais*, Rio, 1948.

______. *História média das Minas Gerais*, Rio, 1948.

Vasconcelos, J. Marcelino Pereira. *Livro indispensável ao cidadão brasileiro: obras útil e necessária aos juízes e funcionários e a todas as pessoas do povo*, Rio, 1862.

______. *Nova guia* (sic) *teórica e prática dos juízes municipais e de órfãos*, Rio, 1860.

Vasconcelos, Salomão. *O Fico: minas e os mineiros na Independência*, S. Paulo, 1932.

______. *Solares e vultos do passado*, Belo Horizonte.

Vasconcelos, Tancredo. *Presidencialismo e parlamentarismo*, Rio, 1937.

Vasconcelos, Zacarias de Gois e. *Da natureza e limites do Poder Moderador*, Rio, 1862.

Veblen, Thorsthein. *The theory of leisure class*, Nova York.

Veiga Cabral, P. O. T. *Direito administrativo brasileiro*, Rio, 1939.

Velho Sobrinho, J. F. *Dicionário biobibliográfico brasileiro*, Rio, 1837-1940.

Verissimo, Inácio José. *Rosas: um Luís XI de bombachas*, Rio, 1948.

Viana, Hélio. *Formação brasileira*, Rio, 1937.

______. *História do Brasil*, Rio, 1945.

______. *Contribuição à história da imprensa brasileira*, Rio, 1945.

______. *Da maioridade à conciliação*, Rio, 1947.

______. *Estudos de história imperial*, Rio, 1950.

Viana Filho, Luís. *Vida de Rui Barbosa*, S. Paulo.

______. *A Sabinada*, Rio, 1938.

______. *Rui e Nabuco*, Rio, 1948.

Vieira, Celso. *Joaquim Nabuco*, Rio, 1949.

Vieira, Hermes. *Ouro Preto: o homem e a época*, S. Paulo, 1949.

Vilela, Orlando. *Atitude cristã em face da política*, Belo Horizonte, 1953.

Ward, Maisie. *Gilbert Keith Chesterton*, Nova York, 1943.

Wyndham Lewis, D. B. *Carlos de Europa, emperador do Ocidente*, B. Aires, 1940.

Wanderley Pinho. *Salões e damas do Segundo Reinado*, S. Paulo, 1942.

______. *Cotegipe e seu tempo*, S. Paulo, 1937.

Weber, Max. *Economia y sociedad*, México, 1944.

______. *The protestant ethic and the spirit of capitalism*, Londres, 1948.

Werneck, Francisco José dos Santos. *As ideias de Eça de Queirós*, Rio, 1946.

Williams, Mary Wilhelmine. *D. Pedro: the magnanimous*, Chapel Hill, 1937.

Woolf, Leonard. *After the deluge*, Londres, 1937.

Xavier da Veiga, J. P. *As efemérides mineiras*, Ouro Preto, 1926.

Zea, Leopold. *El positivismo en el México*, México, 1943.

OBRAS COLETIVAS, PUBLICAÇOES OFICIAIS:

Espoir humaine et esperance chrétienne (Semaine des Intellectuels Catholiques), Paris, 1951.

À margem da história da República, Rio, 1822.

História econômica da Europa, Universidade de Cambridge (trad. espanhola) Madrid, 1948.

Breve notícia do estado financeiro das províncias, mandada fazer pelo presidente do Conselho de Ministros, o barão de Cotegipe, Rio, 1885.

Dicionário histórico, geográfico e etnográfico do Brasil, Rio. 1822.

Enciclopédia e dicionário internacional.

Encyclopaedia of social sciences.

Anais do Parlamento Brasileiro.

Anais da Assembleia Legislativa de Minas.

Relatório de Presidentes de Província (Minas).

Relatório de ministros de Estado.

Jacques Maritain, *Son oeuvre philosophique*, Bibliothéque de la Revue Thomiste, Paris.

Jacques Maritain, número especial de *A Ordem*, 1946.

PUBLICAÇOES SERIADAS

Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro.

Revista do Arquivo Público Mineiro.

Anais da Biblioteca Nacional.

Anuário do Museu Imperial.

Revista do Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Anais do Museu Paulista.

The Hispanic-American Historical Review.

Revista do Instituto Histórico e Geográfico de Minas Gerais.

Bulletin International des Sciences Sociales (Unesco).

Anuário Genealógico Brasileiro.

Revista do Instituto de Estudos Genealógicos.

Revista de Estudos Brasileiros.

A Revista do Brasil.

Estudos Brasileiros.

Província de São Pedro.

A Ordem.

Vozes de Petrópolis.

Eu Sei Tudo.

Cultura.

Revista da Faculdade de Direito da UMG.

Kriterion.

Verbum.

Semaines Sociales de France.

Jornal do Comércio.

Tradição.

Revista da Semana.

PUBLICAÇOES ANTIGAS, CONSULTADAS PRINCIPALMENTE NAS COLEÇÕES DO ARQUIVO PÚBLICO MINEIRO

A Semana Ilustrada.

A Revista Ilustrada.

Jornal do Comércio.

Almanaque Laemmert.

Almanaque de Minas Gerais.

O Correio de ltabira (coleções particulares).

O Compilador da Assembleia Provincial.

Correio Oficial de Minas.

O Movimento.

O Jornal de Minas.

O Universal.

O Liberal Mineiro.

O Astro de Minas.

A Estrela Marianense.

O Povo.

O 16 de Julho.

O Conciliador.

O 26 de Agosto.

O Correio.

O Diabinho.
O Bom Senso.
A União Postal.
A Opinião Mineira.
A União.
A Gazeta de Ouro Preto.
O Caboclinho.
A Província de Minas.
O Constitucional.
Atualidade.